Conclusies van de Advocaat-Generaal

M. LAGRANGE

Vertaald uit het Frans

INHOUD

blz.

I – Ten aanzien van de feiten 145

II – Het beroep tot nietigverklaring (Zaak No. 7-56) 159

Ontvankelijkheid 159

Bevoegdheid van het Hof 162

Onderzoek ten principale 162

Strekking van de litigieuze beschikkingen 163

Intrekking van de individuele beschikkingen 164

Interpretatie van artikel 78 van het Verdrag 169

Toepassing in het onderhavige geding 170

Eindconclusie 183

III – De beroepen tot schadevergoeding (Zaken Nos. 3 t/m 7-57) . 184

Ontvankelijkheid 184

Aansprakelijkheid 185

Vergoeding der schade 188

Omvang der schade 189

Eindconclusie 190

Mijnheer de Voorzitter, mijne heren Rechters,

Door de bij Uw Hof ingestelde beroepen wordt de vraag opgeworpen — en wel op enkele zeer delicate punten — van de interpretatie van artikel 78 van het Verdrag met betrekking tot de aard en de omvang der bevoegdheden, welke deze bepaling op het stuk van personeelsaangelegenheden aan de zogenaamde Commissie „der vier Voorzitters" toekent, gezien in verband met de voor die materie aan de Instellingen der Gemeenschap gegeven bevoegdheden. Het is daarom, dat aan het onderhavige geding een aanzienlijk grotere betekenis toekomt dan aan de geschillen welke gemeenlijk tussen administratie en ambtenaren rijzen: het raakt in werkelijkheid *het evenwicht tussen de verschillende bevoegdheden, gelijk dat in het Verdrag is neergelegd.* Hiermede is voldoende het belang aangeduid van de uitspraak welke Gij geroepen zijt in deze zaken te geven, een uitspraak, welke enerzijds een einde zal maken aan de strijd, waartoe genoemd artikel 78 sinds de inwerkingtreding van het Verdrag herhaaldelijk aanleiding gaf, en anderzijds aan de verschillende gezagsorganen, welke in personeelsaangelegenheden verantwoordelijk zijn, een juister begrip zal moeten geven van de grenzen hunner respectieve bevoegdheden en op deze wijze ook een goede gang van zaken bij de administratie der Gemeenschap zal verzekeren. Een en ander rechtvaardigt tevens de uitputtende wijze waarop wij voornemens zijn onze beschouwingen te formuleren in dit geding, waarin de Administratie — als verwerende partij — verklaart het gevoelen van eisers, wat de „morele" zijde der zaak betreft, in hoofdzaak te delen en zich in haar conclusies beperkt tot een referte aan 's Hofs oordeel. Tenslotte menen wij, dat, zo de nieuwe Europese Verdragen — waarin ten aanzien van de onderhavige materie regelingen zijn voorzien, welke sterk afwijken van het huidige Verdrag, waardoor aanpassingen van delicate aard nodig zullen blijken — in een niet te ver verwijderde toekomst van kracht mochten worden, het ten zeerste gewenst is, dat aan het ten deze voor de E.G.K.S. geldende stelsel duidelijk vorm wordt gegeven, zodat het onverwijld in de praktijk een vlotte en vaste toepassing kan vinden.

I — TEN AANZIEN VAN DE FEITEN

Het ligt niet in onze bedoeling volledig de geschiedenis weer te geven van de opstelling van het Personeelsstatuut van de Gemeenschap; Uw Hof heeft zelf, als Instelling, deze geschiedenis meegemaakt en zij staat U uiteraard duidelijk voor de geest. Wij willen daaraan dus slechts ontlenen hetgeen tot goed begrip van de onderhavige rechtsstrijd onontbeerlijk is. Het vraagstuk van het Statuut betrof van de aanvang af artikel 78 van het Verdrag en paragraaf 7 van de Overeenkomst met betrekking tot de Overgangsbepalingen. Het derde lid van laatstgenoemde tekst — waarop wij hieronder nog terug dienen te komen — luidt als volgt: „In afwachting van het feit, dat de Commissie, voorzien in artikel 78 van het Verdrag, het aantal functionarissen en hun status heeft vastgesteld, *wordt het noodzakelijke personeel op arbeidsovereenkomst aangenomen*". Krachtens deze bepaling waren de betrekkingen, bestaande tussen de Gemeenschap en de ambtenaren der vier Instellingen, van het begin af van contractuele aard. Echter werd — eveneens van de aanvang af — aangenomen, dat het hier slechts een overgangperiode betrof en dat het contractuele stelsel zo spoedig mogelijk door een *statutaire regeling van publiekrechtelijke aard* behoorde te worden vervangen — zo spoedig mogelijk, dat wil zeggen zodra een algemeen Statuut voor de ambtenaren zou kunnen worden opgesteld. Met name de Vergadering had besluiten genomen in bedoelde zin en de Commissie van Voorzitters gaf opdracht tot de voorbereiding van dit algemene Statuut. Inmiddels verloren de contracten — hoewel zij overeenkomsten bleven voor een bepaalde tijd aangegaan — steeds meer hun tijdelijk karakter; zij werden aangevuld door reglementen, welke reële waarborgen bevatten (disciplinaire regelingen, verlof, sociale voorzieningen, enz....), die op het gehele personeel van iedere Instelling van toepassing werden verklaard; tenslotte werd de duur dier contracten verlengd tot het vermoedelijke tijdstip der inwerkingtreding van het Statuut. Dit heeft het Hof ertoe geleid in het arrest Kergall te beslissen, dat deze contracten naar hun aard „publiekrechtelijke pre-statutaire contracten" waren en het Hof verbond hieraan zekere rechtsgevolgen met betrekking tot de aan de in dienst zijnde ambtenaren toekomende „aanspraak" om te worden aangesteld als ambtenaren in de zin van het toekomstig Statuut.

De voorbereiding van de tekst van het Statuut was evenwel niet de enige voorwaarde voor zijn inwerkingtreding. Immers, de vervanging van het contractuele systeem door een Statuut eist — behalve de bepalingen welke het eigenlijke Statuut vormen (algemene rechten en plichten der ambtenaren, aanwerving, bevordering, disciplinaire regelingen, verlof, pensioen, ontslag, enz....) — de bepaling van de functies en van het administratieve kader, nodig voor de vervulling der aan de administratie toevertrouwde taken, alsmede van de daarbij behorende salarisschalen. Bovendien moesten regelen worden gesteld, volgens welke de thans in dienst zijnde functionarissen in de nieuwe formaties kunnen worden „geïntegreerd", dat wil zeggen aangesteld als ambtenaren in de zin van het Statuut met toekenning van een bepaalde rang en bezoldigingstrap, zonder dat zij noodzakelijkerwijs aan de daartoe door het Statuut voor de toekomst gestelde vereisten behoeven te voldoen. Eerst nadat al dit werk is verricht, kan de individuele toepassing van het Statuut plaatsvinden.

Los van alle andere vraagstukken rees er evenwel een dubbel probleem:

1° Moesten de zojuist aangeduide handelingen aan de vier Instellingen gemeen zijn en, zo ja, in hoeverre?

2° Welke rol kwam op dit punt aan de Commissie van Voorzitters toe?

Wat betreft het eerste punt schijnt men al spoedig de noodzaak te hebben ingezien, niet van een absolute uniformiteit, maar van een zekere „harmonisatie" en wel op grond van de volgende gedachte: voor de vier Instellingen behoren dezelfde regels te gelden voor gelijke situaties. Men werd het er zonder meer over eens in deze categorie al datgene onder te brengen wat wij het eigenlijke Statuut hebben genoemd (algemene bepalingen, aanwerving, bevordering, discipline, enz....); zelfs werd uitdrukkelijk besloten voor deze materies slechts één tekst in werking te doen treden: het Algemeen Personeelsstatuut voor de Gemeenschap, hetwelk aan de vier Instellingen gemeen is, zij het, dat bepaalde uitvoeringsvoorschriften, de Instellingen in het bijzonder betreffende, verwezen werden naar bijlagen voor de afzonderlijke Instellingen geldende. Hetzelfde geldt voor de opstelling van een gemeenschappelijke indeling naar

rangen, voor elk waarvan een maximum- en minimumbezoldiging zijn bepaald. Wat betreft de verschillende problemen, welke rezen in verband met het creëren der verschillende posten, hun onderlinge overeenstemming en de bepaling der rangen waarin zij moesten worden ondergebracht — dat wil zeggen de eigenlijke harmonisatieproblemen — deze hebben aanleiding gegeven tot grote moeilijkheden bij de uitvoering; het zijn deze moeilijkheden welke tot het onderhavig geding hebben geleid.

Ten aanzien van het tweede punt, namelijk de rol van de Commissie van Voorzitters, de aard en de omvang harer bevoegdheden in verhouding tot die der Instellingen — en van de Vergadering in het bijzonder — kon geen gemeenschappelijke opvatting, welke de instemming der vier Instellingen verwierf, worden bereikt. Men ging veeleer empirisch te werk en eerst na de definitieve goedkeuring en inwerkingtreding van het Statuut was het mogelijk zich aan de hand van deszelfs tekst een mening te vormen over het daarin neergelegde rechtsstelsel: dit was dus nog niet het geval op 12 december 1955, de dag waarop de Besluiten werden genomen, welker wettigheid thans wordt bestreden.

Op laatstgenoemde datum stond men tegenover de volgende feiten:

1° in haar zitting van 9 mei 1955 had de Commissie van Voorzitters een „rooster" aangenomen, omvattende 13 rangen, elk verdeeld in trappen, terwijl tevens een dienovereenkomstige bezoldigingsschaal was vastgesteld;

2° op 25 november 1955 had het Bureau van de Vergadering een reeks van besluiten genomen als uitvloeisel van de reorganisatie van de diensten van het Secretariaat der Gemeenschappelijke Vergadering, welke — voor zover hier van belang — als volgt kunnen worden geresumeerd:

— de aanneming van een „job-description list", dat wil zeggen van een volledige tabel, behelzende de indeling der verschillende posten in de rangen en categorieën door de Commissie van Voorzitters vastgesteld, met omschrijving van de bij iedere post behorende taak;

— een besluit om met ingang van 1 januari 1956 de door de Commissie van Voorzitters op 9 mei 1955 vastgestelde bezoldigingsschaal in werking te doen treden;

— en tenslotte het besluit, dat wij hier letterlijk citeren:

„Op voorstel van de heer Fohrmann en gehoord een verklaring, afgelegd door de heer de Nerée, waarin deze zich verenigt met het voorstel, gedaan door het Bureau in beperkte samenstelling, *besluit* het Bureau, na over dit punt te hebben beraadslaagd:

In het kader der reorganisatie van het Secretariaat der Gemeenschappelijke Vergadering en gelet met name op de Besluiten van het Bureau de dato 27 oktober 1954 nopens de jaarlijkse en tweejaarlijkse verhogingen, treden de hieronder vermelde aanstellingen en bevorderingen in kracht op de dag, bepaald in de door de Voorzitter aan ieder der betrokkenen uitgereikte individuele beschikkingen of besluiten."

Daarna volgt de lijst van alle functionarissen der Gemeenschappelijke Vergadering, ingedeeld naar rangen en bezoldigingstrappen. Op deze lijst figureren de vijf eisers:

De heer Genuardi, rang 2, bezoldigingstrap 1
De heer Cicconardi, rang 3, bezoldigingstrap 5
Mevrouw Steichen, rang 8, bezoldigingstrap 5
Mevrouw Couturaud, rang 9 A, bezoldigingstrap 5
Mejuffrouw Algera, rang 9 A, bezoldigingstrap 3

Aldus, in het kort, de situatie aan de vooravond van de 12e december 1955. Wat geschiedde nu op die dag?

1° De Commissie van Voorzitters houdt haar 14e zitting; aan het einde daarvan verklaart zij, dat het Statuut definitief is aangenomen voor de Instellingen der Gemeenschap met uitzondering van de Raad van Ministers; zij verleent akte van het voorbehoud gemaakt door de Voorzitter van de Raad, die verklaart zijn definitief akkoord slechts te kunnen geven na overleg met zijn ambtgenoten. In de notulen heet het voorts:

„De Commissie besluit, dat de administraties der Instellingen onderling overleg zullen plegen nopens de procedure, welke dient te worden gevolgd bij de opstelling der bijlagen. Zij bepaalt tevens,

dat bij het plegen van bedoeld overleg naar harmonisatie der teksten moet worden gestreefd, doch zonder hierbij inbreuk te maken op de facultatieve aard der bijlagen".

Tot deze bijlagen (welke ingevolge het Statuut geacht worden onder de competentie der Instellingen te vallen) behoren echter juist de tabel der posten, opgesteld in overeenstemming met de „job-description", en de indeling van deze posten naar de schaal, vastgesteld door de Commissie van Voorzitters;

2° Op diezelfde dag — „laat in de avond" zegt de Vergadering — heeft de Voorzitter van die Instelling aan ieder der betrokken functionarissen een door hem en de Secretaris-Generaal ondertekend individueel Besluit overhandigd, waarbij die functionaris werd aangesteld als ambtenaar in de zin van het Statuut. Gezien het belang dezer Besluiten, waaraan eisers de verkregen rechten menen te ontlenen, welke zij thans aan hun argumentatie ten grondslag leggen, achten wij het nodig de tekst daarvan hier nauwkeurig weer te geven. Als voorbeeld volgt het Besluit betreffende mejuffrouw Algera:

„De Voorzitter van de Gemeenschappelijke Vergadering der Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal,

Gelet op artikel 43 van het Reglement der Gemeenschappelijke Vergadering door de Vergadering vastgesteld in haar zitting van 10 januari 1953, zoals in de zittingen van 16 januari 1953 en 12 mei 1954 gewijzigd,

Gelet op het Inwendig Administratief Reglement van de Gemeenschappelijke Vergadering, zoals door het Bureau in zijn zitting van 25 november 1955 vastgesteld,

Gelet op de Besluiten van het Bureau de dato 25 november 1955 (namelijk die, welke wij zojuist hebben geresumeerd),

Gezien de schriftelijke verklaring van mejuffrouw Algera de dato 12 december 1955, waarin zij de wens te kennen geeft te worden aangesteld als ambtenaar in de zin van het Statuut,

BESLUIT:

1° Het arbeidscontract, gesloten tussen de Gemeenschappelijke Vergadering van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal

enerzijds en mejuffrouw Algera anderzijds, expirerende op 31 december 1955, eindigt op genoemde datum.

2° Het Voorlopig Reglement en de bijlagen daartoe, hetwelk bij Besluit van het Bureau der Gemeenschappelijke Vergadering de dato 15 juni 1953 op 1 juli 1953 in werking trad, wordt met ingang van 31 december 1955 ingetrokken.

3° Met ingang van 1 januari 1956 wordt mejuffrouw D. Algera

AANGESTELD ALS AMBTENAAR IN DE ZIN VAN HET STATUUT

en benoemd in de rang van assistent I, derde bezoldigingstrap.

4° In afwachting van de gehele of gedeeltelijke inwerkingtreding van het Personeelsstatuut en zijn bijlagen en in verband met de wijzigingen voortvloeiende uit het van kracht worden van het Inwendig Administratief Reglement, zullen de in de bijlage vermelde artikelen van het arbeidscontract en van het Voorlopig Reglement, welke op 31 december 1955 ophouden van kracht te zijn, bij wijze van transitoire bepalingen worden toegepast.
De aangehechte bijlage moet geacht worden in dit Besluit te zijn geïnsereerd.

Luxemburg, 12 december 1955.

De Voorzitter der Gemeenschappelijke Vergadering
w. g. G. Pella

De Secretaris-Generaal der Gemeenschappelijke Vergadering
w. g. de Nerée

Bepalen wij thans een ogenblik onze aandacht bij de vraag hoe nu de situatie was in de avonduren van de 12e december 1955, zowel ten aanzien van de Commissie van Voorzitters, als van de Vergadering.

Voor laatstgenoemde Instelling schijnt zij duidelijk: de Vergadering voert slechts de besluiten van haar Bureau uit door betreffende de functionarissen individueel besluiten te nemen houdende hun aanstelling tot ambtenaar in de zin van het Statuut en met toekenning van een bepaalde rang en bezoldigingstrap, welke besluiten op hetzelfde tijdstip aan alle betrokkenen betekend werden. Deze houding kan slechts worden verklaard uit het feit,

dat — naar de opvatting van de Vergadering — de Commissie van Voorzitters reeds de beslissingen genomen heeft, nodig om tot de individuele indeling der functionarissen te kunnen overgaan, hetgeen wil zeggen, dat volgens bedoelde opvatting de Commissie van Voorzitters haar regelende bevoegdheid heeft uitgeput door op 9 mei 1955 het rooster van rangen en bezoldigingstrappen op te stellen en dat alle verdere handelingen tot de competentie van de betrokken Instelling behoren. Er blijft dan nog één moeilijkheid, welke slechts het van toepassing verklaren der op regelmatige wijze genomen indelingsbeschikkingen raakt: namelijk het waarborgen ener spoedige inwerkingtreding van dit Statuut, hetwelk immers op dat ogenblik nog niet behoorlijk is vastgesteld en openbaar gemaakt. De Vergadering meent evenwel, dat deze laatste hindernis is weggenomen door de beschikking van de Commissie van Voorzitters, inhoudende dat het Statuut definitief is aangenomen voor drie Instellingen, waaronder de Vergadering zelf. (In feite werd het Statuut voor de vier Instellingen gezamenlijk eerst op 28 januari 1956 definitief aangenomen.) In het tekstgedeelte met betrekking tot de redactie der bijlagen ziet de Vergadering kennelijk slechts een bevestiging van haar onafhankelijkheid, daar het proces-verbaal slechts gewaagt van overleg tussen de Instellingen met het oog op een harmonisatie „der teksten", zonder dat hierbij inbreuk gemaakt mag worden op de „facultatieve aard" dier bijlagen: de hier gebezigde formuleringen betekenen zonder twijfel, dat de tabellen, gelijk die zijn vastgesteld door de Instellingen — en in ieder geval gelijk de Vergadering zulks deed voor wat haar betreft — deel uit zullen maken van Bijlage I, welke (evenals de andere bijlagen) eerst na een gemeenschappelijk voorbereidend onderzoek zullen worden geredigeerd, waarbij de eindbeslissing evenwel aan iedere Instelling afzonderlijk blijft voorbehouden.

Ten aanzien van de Commissie van Voorzitters is één ding zeker, namelijk, dat zij ten aanzien van het juridische vraagstuk, waarmede wij ons thans bezighouden, op 12 december 1955 officieel haar standpunt nog niet heeft bepaald. Bovendien heeft nog geen der drie overige Instellingen gemeend te moeten of te kunnen overgaan tot vaststelling van een tabel (houdende indeling der functies), minder nog: tot aanstelling en indeling der individuele functionarissen. Aangenomen moet dus worden, dat — in de voorstelling van de Commissie van Voorzitters als zodanig — de voorafgaande „harmonisatie"-arbeid, waartoe zij de Instellingen met het oog

op de redactie der bijlagen had uitgenodigd, betrof niet alleen de eigenlijke formulering der teksten, doch tevens de samenstelling der tabellen welke in Bijlage I zouden worden opgenomen.

Echter dient te worden erkend, dat de situatie onzeker, zo niet dubbelzinnig bleef.

Doch aan deze dubbelzinnigheid komt in maart 1956 een eind, immers:

1° Blijkens het proces-verbaal van de zitting van 15 maart 1956 besluit het Bureau der Vergadering na met gesloten deuren vergaderd te hebben

> *„gevolg te geven aan het verzoek van de Voorzitter der Hoge Autoriteit om een tabel nopens de rangen en functies op te stellen, die zoveel mogelijk met die der andere Instellingen zou overeenstemmen."* Dit bevestigende antwoord op het verzoek van de Voorzitter van de Hoge Autoriteit, aldus het proces-verbaal, *„mag in geen enkel opzicht worden beschouwd als een interpretatie van artikel 78 van het Verdrag en maakt ook geen inbreuk op de autonome beslissingsbevoegdheid van het Bureau der Gemeenschappelijke Vergadering, ingeval, niettegenstaande alle bemoeiingen daartoe verricht, het niet mogelijk zou blijken de aanpassing te bewerkstelligen".*

2° Op 29 maart besluit de *Commissie van Voorzitters* — welke reeds op 5 maart 1956

> „het gemeenschappelijke voornemen der vier Instellingen had geconstateerd, om tot harmonisatie te geraken der rangen en bezoldigingen van het personeel van alle Instellingen der Gemeenschap" — tot „het geven van mandaat" aan een werkgroep *„om een harmonisatie tot stand te brengen tussen de tabellen nopens de rangen en functies bij de verschillende Instellingen, zulks ter voorbereiding van een gemeenschappelijk Personeelsstatuut voor de Instellingen der Gemeenschap, deszelfs bijlagen en van het Algemeen Reglement".*

De situatie op dit ogenblik kan derhalve als volgt worden samengevat:

1° De Commissie van Voorzitters en de Vergadering zijn overeengekomen een aanvang te maken met de harmonisatie-

werkzaamheden en het Statuut niet terstond in werking te doen treden.

2° De Vergadering handhaaft formeel haar principieel standpunt ten aanzien van haar „soevereiniteit" te dezer zake en behoudt zich al haar rechten voor in geval van een echec.

3° De Commissie van Voorzitters onthoudt er zich nog steeds van ten aanzien van deze beginselvraag haar standpunt te bepalen.

4° Ook in de toepassing blijven belangrijke „nuances" bestaan: de Vergadering is slechts bereid mede te werken aan de opstelling van een tabel van rangen en functies, welke *„zoveel mogelijk overeenstemt"* met de andere tabellen, aldus de indruk wekkende, dat zij a priori de eventualiteit van zekere afwijkingen aanvaardt ten opzichte van analoge functies bij de andere Instellingen, afwijkingen welke voor de inwerkingtreding van het gemeenschappelijke Statuut geen belemmering zouden behoren te vormen. De Commissie van Voorzitters, daarentegen, stelt de inwerkingtreding van het Statuut — de bijlagen en het Algemeen Reglement daaronder begrepen — uitdrukkelijk afhankelijk van het slagen der harmonisatiewerkzaamheden, hetgeen zonder twijfel betekent, het bereiken van een volledig positief resultaat bij die werkzaamheden: het gevolg van een mislukking — welke men overigens besloten is tot iedere prijs te vermijden — zou dan zijn de inwerkingtreding van vier verschillende Statuten, voor ieder der vier Instellingen afzonderlijk.

Wij staan slechts een ogenblik stil bij de volgende fasen, welke geen wijzigingen in de verschillende standpunten doen zien. Wij merken slechts op, dat de bijzondere Commissie, welke door de Commissie van Voorzitters met de harmonisatie-werkzaamheden belast werd (de „Commissie Delvaux", genoemd naar zijn Voorzitter, de heer Delvaux, Rechter in het Hof) zich niet beperkt tot een abstracte vervulling harer taak, doch concrete oplossingen voorstelt ter regeling van die gevallen, waarin functionarissen van de Vergadering zich volgens de nieuwe tabellen in een rang of bezoldigingstrap geplaatst zien, welke lager is dan die welke hun op 12 december 1955 werden toegekend: deze oplossing bestaat in het verlenen ener „differentiële schadeloosstelling", waardoor aan de getroffen functionaris gedurende een zekere periode de uitbetaling wordt gewaarborgd van de met zijn vroegere rang overeenkomende

wedde. Voorts zij nog opgemerkt, dat de Voorzitter van de Vergadering nog steeds zijn principiële voorbehoud handhaaft met name ten aanzien van de beoogde overgangsmaatregelen. In het procesverbaal der zitting van de Commissie van Voorzitters van 12 mei 1956 lezen wij het volgende: „Hij (de Voorzitter) wenst er evenwel op te wijzen, dat genoemd besluit (bedoeld wordt de door de Commissie Delvaux voorgestelde overgangsbepalingen, welke in beginsel door de Commissie van Voorzitters zijn aanvaard) niet mag afdoen aan het voorbehoud van de Vergadering ten aanzien van een standpunt, hetwelk zij nog niet definitief kan aanvaarden. Deze definitieve aanvaarding immers werd afhankelijk gesteld van de mogelijkheid de moeilijkheden te overwinnen, waartoe de overgangsbepalingen aanleiding geven, aan welke voorwaarde noodzakelijkerwijs moet worden voldaan om te vermijden, dat voor de Vergadering een afzonderlijk Statuut tot stand komt". Op deze wijze wordt de bevoegdheid van de Vergadering om vrijelijk het Statuut van haar functionarissen aan te nemen — daaronder begrepen hun plaatsing in de schaal welke de Commissie van Voorzitters voor de rangen heeft vastgesteld — andermaal door haar Voorzitter uitdrukkelijk bevestigd, die slechts uit overwegingen van welwillendheid instemt met de tot dusver ondernomen pogingen om tot harmonisatie te geraken.

Wij komen thans tot de beschikkingen of handelingen welke, hetzij onmiddellijk aan de bestreden Beschikkingen voorafgingen, dan wel gelijktijdig daarmede plaatsvonden:

1° *Zitting van de Commissie van Voorzitters op 15 juni 1956.* In het proces-verbaal lezen wij: „Wat de Gemeenschappelijke Vergadering betreft neemt zij (de Commissie van Voorzitters) akte van de door de Voorzitter der Vergadering afgelegde verklaring, dat hij aan het Bureau van de Vergadering de voorstellen of suggesties zal voorleggen van de Commissie voor de harmonisatie en dat hij schriftelijk zijn akkoordbevinding of mogelijke voorstellen tot wijziging zal mededelen, na met de functionarissen der Vergadering in contact te zijn getreden ter bereiking, zo mogelijk, van een regeling in der minne, gelijk door de Commissie gesuggereerd". Hieraan dient evenwel te worden toegevoegd, dat „de heer Delvaux, na te hebben vastgesteld, dat de bijzondere Commissie niet alle voor de vervulling van haar taak nodige gegevens heeft ontvangen, met instemming van zijn collega's, de heren Rasquin, Vanrullen, en

Finet, verzoekt, dat hun opdracht als geëindigd zal worden beschouwd en dat zij derhalve van hun mandaat ontheven zullen worden".

2° Bijeenkomst van het Bureau der Gemeenschappelijke Vergadering op 19 juni 1956. Wij citeren de paragrafen 2 en 3 op pagina 4 van het uittreksel van het proces-verbaal, welke passages wij het belangrijkst achten:

„2) Het Bureau heeft de Vice-Voorzitter, de heer Vanrullen, opgedragen zijn pogingen voort te zetten om een oplossing voor het vraagstuk der nieuwe rangindeling en de daarmede samenhangende maatregelen te vinden, *zulks op grondslag van de voorstellen van de Commissie Delvaux, welke door de Commissie der vier Voorzitters in haar zitting van 15 juni 1956 waren aangenomen;*

3) *Met het oog op de sub 2) omschreven opdracht heeft het Bureau al zijn administratieve bevoegdheden ter zake aan de heer Vanrullen gedelegeerd.*"

3° *Bijeenkomst van het Bureau op 22 juni 1956.* Wij ontlenen aan het proces-verbaal dezer bijeenkomst, dat het Bureau besluit genoegen te nemen met het feit, dat de functionarissen weliswaar niet allen, doch wel in meerderheid de voorstellen hebben aanvaard.

4° Op 27 juni 1956 richt de heer Vanrullen namens de Voorzitter een brief aan ieder der functionarissen die door de harmonisatie-maatregelen getroffen zijn. Het komt ons nodig voor de belangrijkste passages van die brief thans nog eens te doen horen:

„Mejuffrouw, (wij citeren wederom de aan mejuffrouw Algera gerichte brief)

Bij Besluit van 12 december 1955 werd U aangesteld als ambtenaar in de zin van het Statuut en benoemd in de rang van Assistent I.

Het Bureau der Gemeenschappelijke Vergadering is voornemens het Personeelsstatuut, dat gelijk is voor de vier Instellingen der Gemeenschap en hetwelk op 28 januari 1956 door de Commissie van de Vier Voorzitters werd aangenomen, binnenkort in werking te doen treden.

Volgens dit Statuut en zijn bijlagen, met name de salarisschaal en de vergelijkende tabel van rangen en functies, komt de thans door U

uitgeoefende functie overeen met rang 11, categorie C (Assistent II). Bijgevolg, en rekening houdende met Uw anciënniteit, geschiedt Uw aanstelling overeenkomstig artikel 2, sub 2, van de overgangsbepalingen van het Statuut onder de volgende voorwaarden:

1° U wordt benoemd tot ambtenaar in vaste dienst in de categorie C, rang 11, bezoldigingstrap 8, waarbij de periodieke verhogingen zullen plaatsvinden te rekenen van 1 januari 1956 af.

2° De dienstanciënniteit vangt aan op 1 februari 1955.

3° Voor zover U tengevolge van bovenbedoelde indeling een lagere bezoldiging dan de huidige ontvangt, zal U tot 30 juni 1958 bij wijze van compensatie een vergoeding worden toegekend, berekend overeenkomstig artikel 60 van het Statuut.

4° Aan U zal het in artikel 108 van het Algemeen Reglement der Gemeenschap (Pensioenregeling) bedoelde maximumaantal aanvullende dienstjaren worden toegekend.

Ten einde het Bureau van de Gemeenschappelijke Vergadering in de gelegenheid te stellen zo spoedig mogelijk te beslissen, zal ik aannemen, dat U bovenstaande voorstellen heeft aanvaard, tenzij vóór 10 juli 1956 een negatief antwoord Uwerzijds is binnengekomen.

Voor de Voorzitter der Gemeenschappelijke Vergadering

w. g. E. Vanrullen
Vice-Voorzitter".

5° *Op 7 juli* weigeren een aantal ambtenaren de in de brief van 27 juni neergelegde voorwaarden te accepteren en eisen, dat het Besluit van 12 december 1955 ongewijzigd zal worden gehandhaafd.

6° *Op 12 juli* schrijft de heer Vanrullen — nog steeds namens de Voorzitter van de Gemeenschappelijke Vergadering — het volgende:

„Mejuffrouw,

Bij schrijven van 7 juli 1956 heeft U mij bericht, dat U niet kunt instemmen met de voorwaarden, waaronder U een vaste aanstelling zoudt kunnen verkrijgen overeenkomstig artikel 2, sub 2, van de overgangsbepalingen van het Statuut.

Uit dien hoofde — en voor zover U het in Uw voormelde brief ingenomen standpunt handhaaft — zal het Bureau der Gemeenschappelijke Vergadering, wanneer het Statuut in werking treedt, U slechts als tijdelijk ambtenaar kunnen aanstellen met een contract voor de tijd van één jaar, hetwelk tweemaal kan worden verlengd overeenkomstig het bepaalde in artikel 2, sub 3, van bedoeld Statuut.

Ik verzoek U mij vóór 21 juli a.s. te berichten, of U met dit voorstel akkoord gaat. Bijgesloten vindt U een ontwerpcontract.

Mocht ik op 20 juli niet in het bezit zijn van Uw antwoord, dan neem ik aan, dat U afziet van Uw rechten uit het U op 12 december 1955 ter hand gestelde Besluit, waardoor tevens nietig wordt Uw afstand van Uw contract, van het Voorlopig Personeelsreglement der Gemeenschappelijke Vergadering de dato 1 juli 1953, alsmede van de aanspraak op toepassing van de tabel houdende indeling der functionarissen naar rang en salaris, hetwelk door het Bureau in zijn vergadering van 27 oktober 1954 was vastgesteld; deze voorschriften hernemen alsdan te Uwen aanzien hun kracht.

Uw contract, hetwelk op 31 december 1955 normaal eindigde, wordt in dat geval voor de laatste maal met één jaar verlengd met ingang van 1 januari 1956; Uw bezoldiging zal 2.754 E.B.U.-rekeneenheden bedragen gelijk door het Bureau ter vergadering van 25 november 1955 bepaald.

Voor de Voorzitter der Gemeenschappelijke Vergadering

w.g. E. Vanrullen
Vice-Voorzitter".

7° Bij brieven van *19 juli* verklaren eisers bij hun standpunt te volharden.

8° Op *10 oktober* wordt bij een „mededeling" aan het personeel (No. 56-12) kennis gegeven van de op *1 oktober* door het Bureau genomen beschikkingen; de belangrijkste doen wij hier volgen:

a) Inwerkingtreding van het gemeenschappelijk Personeelsstatuut en het Algemeen Reglement met terugwerkende kracht tot

1 juli 1956 voor de functionarissen, die met of zonder voorbehoud de voorstellen van de heer Vanrullen hebben aanvaard.

b) Inwerkingtreding — met betrekking tot dezelfde ambtenaren en met gelijke terugwerkende kracht — van de bijlagen tot het gemeenschappelijk Statuut, „gelet op het 3e lid van artikel 62" van bedoeld Statuut, krachtens hetwelk de bijlagen door iedere Instelling afzonderlijk worden vastgesteld en gewijzigd kunnen worden na overleg met het personeel en na ingewonnen advies van de Commissie van Voorzitters.

c) Tenslotte (wij citeren)

> „met betrekking tot de functionarissen, die de voorstellen van het Bureau, welke de heer Vanrullen hun heeft medegedeeld, niet hebben aanvaard, zal . . . . . een besluit worden genomen door het nieuwe Bureau (dit Bureau trad een maand later in functie). Ten aanzien van deze functionarissen blijft het Voorlopig Personeelsreglement van toepassing. Het Bureau heeft de Vice-Voorzitter en mij opgedragen onverwijld de nodige gegevens te verzamelen om het nieuwe Bureau in staat te stellen met volledige kennis van zaken haar beschikkingen te kunnen geven."

Deze mededeling is ondertekend door de Secretaris-Generaal.

In het proces-verbaal van de vergadering van het Bureau van 1 oktober komt de volgende passage voor, welke in bedoelde mededeling blijkbaar niet is overgenomen:

> „De heer Pella wijst op de betekenis van het door het Bureau genomen besluit, zowel wat het beleids-, als het juridische aspect betreft; naar zijn gevoelen — hetwelk door zijn collega's wordt gedeeld — vormt het besluit van het Bureau om Bijlage I — welke voor de vier Instellingen gelijk is — te aanvaarden, *de juridische grondslag, waarop bepaalde wijzigingen kunnen worden gebracht in de Besluiten, welke op 12 december 1955 aan het merendeel van het personeel werden uitgereikt.*"

9° *15 oktober:* mededeling aan het personeel (No. 56-13) waarvan de eerste zin aldus luidt:

> „De wedden over de maand oktober 1956 voor de ambtenaren, die de voorstellen hebben aanvaard, welke hun in het kader der har-

monisatie waren gedaan, zijn berekend op grondslag van de nieuwe indeling."

10° Op *30 november 1956* besluit het zojuist aangewezen Bureau, eisers het door hen gevraagde uitstel te verlenen, *„zulks met handhaving der bestreden beschikkingen."*

Men houde ons deze omstandige en weinig boeiende uiteenzetting der feiten ten goede: wij achtten haar onontbeerlijk voor een goed begrip van het onderhavige geding, zowel feitelijk als rechtens.

Gelijk U bekend, vertoont de onderhavige rechtsstrijd in processueel opzicht een dubbel aspect; immers, de raadsman der eisers maakte bij U aanhangig zowel een collectief beroep tot nietigverklaring, als 5 individuele vorderingen tot schadevergoeding; deze laatste zijn evenwel slechts subsidiair ingesteld, namelijk voor het geval het beroep tot nietigverklaring — „par impossible", gelijk de Franse advocaten zo gaarne zeggen — niet zou slagen.

II — BEROEP TOT NIETIGVERKLARING (zaak No. 7-56)

De ontvankelijkheid van het beroep

In het beroep No. 7-56 wordt geconcludeerd tot nietigverklaring (wij citeren) „van de Beschikking van de Vice-Voorzitter der Gemeenschappelijke Vergadering de dato 12 juli 1956, ten uitvoer gelegd bij mededeling No. 56-13 van 15 oktober 1956, waarbij — ten aanzien van eisers die de harmonisatie-maatregelen welke voor hen degradatie inhielden, hadden afgewezen — de hun verleende aanstelling tot ambtenaar in de zin van het Statuut werd ingetrokken, met bepaling, dat op hen het contractuele stelsel wederom van toepassing zal zijn tot 31 december 1956, op welke datum zij uit de dienst zouden worden verwijderd".

De raadsman der Gemeenschappelijke Vergadering betwijfelt in zijn verweerschrift de ontvankelijkheid van het beroep; voor zover gericht tegen de Beschikking 56-13 van 15 oktober. Hij draagt ten deze evenwel geen middel voor en refereert zich geheel aan 's Hofs oordeel.

Gelijk U bekend, bestrijdt het beroep deze „mededeling" van 15 oktober niet *afzonderlijk*; verzocht wordt vernietiging van de Beschikking door de Vice-Voorzitter der Vergadering op 12 juli genomen. Daarentegen keert het beroep zich niet tegen de Beschikking van het Bureau de dato 1 oktober 1956, waarop de mededeling *56-12 van 10 oktober* betrekking had.

Volgens artikel 43, 2e lid, van het Reglement van de Gemeenschappelijke Vergadering — uitgevaardigd krachtens artikel 25 van het Verdrag en openbaar gemaakt in het *Publikatieblad van de Gemeenschap, No. 13 van 9 juni 1954, blz. 402* — worden de samenstelling en de organisatie van het Secretariaat van de Vergadering „vastgesteld door het Bureau, hetwelk in het bijzonder bepaalt de rechtspositie van het personeel en de aanstellingsvoorwaarden". Lid 3 van genoemd artikel voegt hieraan toe: „Het Bureau bepaalt het aantal der ambtenaren, hun salarisschalen, vergoedingen en pensioenen, alsmede de bijzondere uitgaven, welke de werkzaamheden van de Gemeenschappelijke Vergadering vermoedelijk zullen medebrengen. Aan de Voorzitter is last gegeven de Commissie, bedoeld in artikel 78, 3e lid, van het Verdrag, een voorstel te doen tot aanneming van deze conclusies."

Aan het Bureau komen derhalve de bevoegdheden toe, welke namens de Vergadering ten aanzien van de thans in het geding zijnde materie worden uitgeoefend.

Het Bureau heeft zelf een „Inwendig Reglement" vastgesteld, dat niet is gepubliceerd, maar wel werd overgelegd. Daarin werden ten aanzien van bedoelde materie de bepalingen van het Reglement der Vergadering zonder meer overgenomen. Hieraan wordt evenwel (artikel 3, lid 2) toegevoegd, dat het Bureau „eveneens uitspraak doet . . . . . in alle geschillen tussen de Administratie van de Vergadering en haar functionarissen". Tenslotte wordt bepaald, dat de Voorzitter van de Vergadering haar vertegenwoordigt „bij . . . . . de administratieve, gerechtelijke en financiële handelingen". Hij kan deze bevoegdheden bij besluit delegeren (artikelen 1 en 5).

In casu staat wel vast, dat de beschikkingen door het Bureau genomen zijn; het is echter bijzonder moeilijk te zeggen *door welke handeling en op welke wijze* deze beschikkingen aan de vijf eisers

werden betekend, of eenvoudig te hunner kennis gebracht. Zelfs valt het niet gemakkelijk vast te stellen op welke dag die beschikkingen werden genomen en of dit geschiedde door het oude of het nieuwe Bureau. Naar het schijnt, mag worden aangenomen, dat zij door het oude Bureau zijn gegeven, onder voorbehoud van latere bekrachtiging door het Bureau hetwelk in november in functie zou treden en voorts, dat laatstgenoemd Bureau inderdaad de beschikkingen uitdrukkelijk bekrachtigd heeft.

Er bestaat evenwel gerechtvaardigde twijfel aangaande de vraag, welke handeling nu voor eisers het Besluit van het Bureau belichaamde. De brief van de heer Vanrullen de dato 12 juli 1956 — gezien in verband met die van 27 juni — vormt stellig een beschikking, waaraan als enige voorwaarde verbonden wordt het uitblijven van een antwoord van de betrokkene — een gunstig antwoord uiteraard. Met betrekking tot dit punt zijn wij van oordeel, dat het feit, dat de betrokkene verklaart bij zijn weigering te volharden, met het uitblijven van een antwoord gelijk mag worden gesteld. Bedoelde voorwaarde werd vervuld, daar de weigering inderdaad werd bevestigd. Voorts zij eraan herinnerd, dat het Bureau in zijn zitting van 19 juni 1956 „ter uitvoering van de sub 2) bedoelde taak al zijn administratieve bevoegdheden had gedelegeerd aan de heer Vanrullen"; deze taak hield in „het vinden van een oplossing voor het vraagstuk der nieuwe rangindeling en de daarmede samenhangende maatregelen, zulks op grondslag van de voorstellen van de Commissie Delvaux, welke door de Commissie van de Vier Voorzitters in haar zitting van 4 juni 1956 waren aangenomen". Was deze delegatie regelmatig en gaf zij aan de heer Vanrullen bevoegdheid om zelf definitieve beschikkingen te nemen ten opzichte van de functionarissen? Dit is voor het minst twijfelachtig, maar wij menen anderzijds, dat hieruit bezwaarlijk het niet bestaan der beschikking kan worden afgeleid. Hoogstens kan worden gezegd, dat zij de bekrachtiging van het Bureau behoefde; zij heeft die ook verkregen.

Bovendien — gelijk de raadsman van eisers terecht opmerkt in de nota, welke hij als antwoord op de door het Hof gestelde vragen heeft geproduceerd — „konden de eisers slechts uit de mededeling 56-13, welke hun op een verzoek om inlichtingen werd gedaan en waarin het bedrag was aangegeven hetwelk op hun bezoldiging ten

behoeve van het pensioenfonds was ingehouden, afleiden, dat de voorstellen van de heer Vanrullen door het Bureau waren bekrachtigd, een omstandigheid waarvan in de mededeling 56-12 niet werd gerept."

Voor het overige blijkt niet van enige handeling, welke ter kennis van eisers werd gebracht en die zij zouden kunnen bestrijden als belichaming van de door het Bureau genomen beschikking.

Wij achten het beroep mitsdien ontvankelijk.

Er rijst een andere prealabele vraag, welke — in geval van twijfel — ambtshalve zou moeten worden onderzocht, namelijk die van de bevoegdheid van het Hof om van deze zaak kennis te nemen. Bij de keus ener bepaling, waarop deze bevoegdheid kan worden gebaseerd, zou men kunnen aarzelen tussen artikel 42 van het Verdrag, welke het compromissoir beding inhoudt (dit artikel vormde de basis voor het beding, waarbij het Hof in het Voorlopig Personeelsreglement, gelijk dit onder het contractuele stelsel gold, bevoegd werd verklaard) en artikel 58 van het nieuwe Algemene Statuut, hetwelk bepaalt: „het Hof van Justitie neemt kennis van alle geschillen tussen de Gemeenschap en een der personen bedoeld in dit Statuut". Men kan deze beide rechtsgebieden ook combineren: zeker is het, dat er geen „hiaat" tussen beide stelsels kan bestaan en dat het Hof — hetwelk bevoegd is kennis te nemen zowel van geschillen, rakende het arbeidscontract, als die betreffende het Statuut — noodzakelijkerwijs eveneens bevoegd is uitspraak te doen in een geschil, waarbij een op contract aangestelde functionaris zich beroept op verkregen rechten als gevolg ener beschikking, welke — te zijnen voordele — een vervroegde toepassing van het Statuut inhoudt.

Wij komen thans tot de wettigheid der bestreden beschikkingen. Het beroep steunt slechts op één middel: schending van de verkregen rechten, welke ieder der eisers uit hoofde van het Besluit van 12 december 1955 verwierf.

De eerste vraag luidt: wat is de strekking dezer verschillende Besluiten, voor zover hier van belang? Is hier sprake van een individuele beschikking, welke bepaalde rechten in het leven roept?

Deze vraag moet zonder twijfel bevestigend worden beantwoord. Bezien wij andermaal het 3e lid van het Besluit:

„Met ingang van 1 januari 1956 wordt mejuffrouw D. Algera aangesteld als ambtenaar in de zin van het Statuut ..... en benoemd in de rang van assistent I, derde bezoldigingstrap."

Het Besluit bevat geen enkel voorbehoud, of enige bepaling, waardoor het een voorlopig karakter verkrijgt. Het werd bovendien behoorlijk betekend.

Voorts menen wij, dat het Besluit niet in verschillende elementen mag worden ontleed. Met name kan, naar het ons voorkomt, geen afzonderlijke betekenis worden toegekend aan de toelating tot het Statuut enerzijds en aan de benoeming in een bepaalde rang en bezoldigingstrap anderzijds. Immers de aanstelling als ambtenaar in de zin van het Statuut maakt deel uit van één samengestelde handeling, welke ten doel heeft de reeds in dienst zijnde functionarissen in het nieuwe kader op te nemen, naargelang van de aard der te voorziene posten en de geschiktheid van elk der betrokkenen afzonderlijk om deze verschillende posten te bezetten.

Dit is hetgeen artikel 59 van het Statuut wil zeggen, waar het bepaalt, „de ambtenaren (namelijk zij die reeds in dienst zijn) kunnen in vaste dienst worden aangesteld in een bepaalde rang, welke behoort tot een categorie of tot een bijzondere groep, bedoeld in artikel 24 van het Statuut", indien zij aan zekere voorwaarden voldoen. De aanstelling als ambtenaar in de zin van het Statuut vindt plaats door benoeming in een bepaalde rang, hetzij in vaste dienst, hetzij met een proeftijd (artikel 60), op geheel gelijke wijze als voor de in de toekomst te benoemen ambtenaren (artikelen 1 en 2), terwijl de overgangsbepalingen slechts ten doel hebben — gelijk reeds gezegd — de reeds fungerende ambtenaren vrij te stellen van de voorwaarden, welke in de toekomst bij de aanwerving van personeel zullen gelden en hun onmiddellijke benoeming in een bepaalde rang en bezoldigingstrap mogelijk te maken. Anderzijds hebben de functionarissen — daar de vaste aanstelling medebrengt, dat zij afstand doen van hun contractuele aanspraken — het recht om hun keuze met volledige kennis van zaken te kunnen doen; zij

moeten in kennis worden gesteld van de rang en de bezoldigingstrap, waarin de Administratie voornemens is hen te benoemen, en niet alléén maar van de beschikking, waarbij zij in beginsel waardig worden geacht om als ambtenaar in de zin van het Statuut te worden aangesteld: het aldus aan de functionarissen gegeven keuzerecht geeft aan de handeling op dit punt een zeker contractueel element.

Hiermede is dus aangetoond, dat de handeling niet in verschillende elementen kan worden ontleed, en tevens, dat zij juridisch een individuele en rechtscheppende beschikking vormt; thans rijst de vraag, of zij voor intrekking of wijziging vatbaar is.

Het komt ons voor, dat hier een beroep moet worden gedaan op de in het administratief recht gebruikelijke onderscheiding tussen wettige en onwettige beschikkingen.

In beginsel immers kunnen *individuele* beschikkingen, welke conform de wet zijn genomen, niet worden ingetrokken: zij, op wie deze handelingen betrekking hebben ontlenen daaraan derhalve een *subjectief* recht, welks handhaving zij kunnen eisen. Hierin onderscheiden deze beschikkingen zich van verordenende of wetgevende handelingen welke, tenzij het tegendeel is bepaald, van rechtswege toepasselijk zijn op de in functie zijnde ambtenaren, zonder dat laatstgenoemden een beroep kunnen doen op subjectieve „rechten", welke zij beweerdelijk uit hoofde van de vroegere wetgeving of eerdere voorschriften zouden hebben verkregen; het is voldoende, dat deze handelingen geen terugwerkende kracht hebben, zulks overeenkomstig de geldende algemene beginselen. Zo zijn bijv. een nieuwe salarisschaal en een nieuwe leeftijdsgrens, ook indien zij lager zijn dan voorheen, van toepassing op de ambtenaren in dienst ten dage van de inwerkingtreding van het besluit, waarbij die nieuwe salarisschaal of leeftijdsgrens werd vastgesteld. Daarentegen schept een individuele beschikking (bijv. een benoeming of een bevordering) — mits wettig genomen — een verkregen recht op handhaving daarvan, zodra die beschikking perfect werd.

Deze regel — welke enerzijds voldoet aan de eis de stabiliteit der rechtsverhoudingen te verzekeren en anderzijds bij eenzijdige publiekrechtelijke verhoudingen, in overeenstemming is met de

gevolgen der overeenkomst bij de meerzijdige rechtsbetrekkingen — geldt gelijkelijk in de rechtsstelsels onzer zes landen.

Minder eenvoudig is echter de vraag, of individuele onwettige beschikkingen mogen worden ingetrokken. Krachtens een constante — welhaast klassieke — rechtspraak van de „Conseil d'Etat" is in Frankrijk intrekking mogelijk van onwettige individuele beschikkingen welke rechten deden ontstaan, doch slechts binnen de administratieve beroepstermijn, of, indien reeds beroep werd ingesteld, tot op de dag der uitspraak. Op deze rechtspraak beroepen eisers zich, maar, nu in casu geen beroepstermijn bestond (deze werd eerst ingesteld bij het Reglement van het Hof van 21 februari 1957), leiden zij daaruit af, dat de beschikkingen in het geheel niet konden worden ingetrokken, hetgeen neerkomt op de bewering, dat aan onwettige beschikkingen dezelfde bescherming toekomt als aan wettige.

Deze stelling achten wij onaanvaardbaar. Opgemerkt zij nog, dat van de landen der Gemeenschap, alleen Frankrijk de regel kent, dat intrekking ener onwettige handeling aan de administratieve beroepstermijn gebonden is. In Duitsland werd de onschendbaarheid der verkregen rechten der ambtenaren solemneel bevestigd door de Constitutie van Weimar (artikel 129) en wordt zij algemeen beschouwd als een der „traditionele beginselen", waaraan artikel 33, 5e lid, der Grondwet de vorming van het ambtenarenrecht uitdrukkelijk onderwerpt: zo werden als in strijd met de verkregen rechten der ambtenaren aangemerkt maatregelen met terugwerkende kracht, rakende de rangindeling bijv. (Bundesgerichtshof, Grosser Senat, 11 juni 1952, Neue Juristenzeitung 52-933; artikel 86 van het Bundesbeamtengesetz van 14 juli 1953). Doch, hoewel de administratieve handelingen, welke rechten in het leven riepen, niet discretionair kunnen worden ingetrokken, zo kunnen zij niettemin in bepaalde gevallen worden herroepen, met name wanneer de handeling in strijd is met een voorschrift van gebiedend recht, of wanneer zij na een onregelmatige procedure werd gegeven (bijv. het ontbreken van het gunstig advies van een gezag, welks toestemming vereist was); voorts staat het feit, dat een administratieve handeling publiekrechtelijke subjectieve rechten doet ontstaan (bijv. benoeming, indeling in een rang) niet aan de herroeping dezer handeling in de weg, indien zij wettelijke grondslag mist (Verwaltungsgerichtshof van Hessen, 2 december 1949, DVBL, 50-681).

Het Hof zal hebben te beslissen, of het — wanneer de algemene termijn voor de toepassing van artikel 58 toepasselijk verklaard zal zijn (hetgeen thans het geval is) — een rechtspraak zal vestigen, welke de verkregen rechten der ambtenaren zal beschermen en zal steunen op de Franse jurisprudentie. Wij voor ons zouden voorlopig slechts de gedachte van een „redelijke termijn" willen aannemen: immers, het zou in strijd zijn met de billijkheid de Administratie toe te staan, dat zij terugkomt op een eenmaal verworven status — ook al ware die onwettig — welke gedurende vele maanden, of zelfs jaren, zijn werking heeft uitgeoefend. Een soortgelijke gedachte vinden wij bij Fischbach, Bundesbeamtengesetz, 1954, blz. 137. Voor het onderhavige geval speelt dit echter kennelijk niet.

Derhalve dient de vraag te worden onderzocht, of de Besluiten van 12 december 1955 wettig, dan wel onwettig waren, gezien de wijze waarop de Vergadering en de Commissie van Voorzitters haar respectieve bevoegdheden behoren uit te oefenen.

Alvorens ons over de noodzaak van dit onderzoek uit te spreken, moet eerst nog een ander vraagstuk worden toegelicht.

De vraag kan immers worden gesteld, of de beschikking, waarbij de Vergadering de door de Commissie Delvaux gedane harmonisatievoorstellen aanvaardde, niet een noverende werking heeft gehad, uit hoofde waarvan zij mocht terugkomen op haar Besluiten van 12 december 1955, welke gebaseerd waren op een andere tabel van functies. Wij hebben zoëven opgemerkt, dat de functionarissen geen verkregen recht op de handhaving van algemeen bindende beschikkingen hadden, behoudens dan het recht om gevrijwaard te zijn tegen iedere terugwerkende kracht dier beschikkingen. Bovendien geldt de regel, dat de individuele handelingen van het openbaar gezag in overeenstemming moeten zijn met de algemeen bindende voorschriften, ook met die, welke van dit gezag zelf uitgingen. Neemt men dus aan, dat de Vergadering door de gemeenschappelijke harmonisatie-tabel te aanvaarden een beschikking van algemeen bindende aard heeft genomen, volgt daaruit dan niet, dat zij mitsdien de eerder, volgens andere normen, gegeven individuele rangindeling kon, ja zelfs moest herzien? Is dit zo, dan ware het onnodig een uitspraak te geven over de beginselvraag; immers van tweeën één:

— óf men aanvaardt de stelling — steeds door de Vergadering en haar Voorzitter verdedigd — dat de Vergadering zelf bevoegd is de vergelijkende tabel van rangen en functies vast te stellen: in dit geval zouden de Besluiten van 12 december wettig zijn, maar de later genomen beschikkingen, uit hoofde van een nieuwe vergelijkende tabel (in feite de vrijelijk aanvaarde harmonisatietabel) zouden dan eveneens wettig zijn. Dit is, naar het ons voorkomt, de zin van de reeds vermelde, door de heer Pella afgelegde, verklaring ter zitting van het Bureau de dato 1 oktober 1956, waarin wordt gezegd dat „het besluit van het Bureau om Bijlage I, welke voor de vier Instellingen gelijk is en — dit dient te worden bedacht — de vergelijkende tabel bevat, te aanvaarden, de juridische grondslag vormt, waarop bepaalde wijzigingen kunnen worden gebracht in de Besluiten welke op 12 december 1955 aan het merendeel van het personeel werden uitgereikt";

— óf men aanvaardt een restrictiever opvatting van de bevoegdheden der Vergadering, waaruit de onwettigheid van de Besluiten van 12 december 1955 volgt; in dit geval konden — volgens de hierboven ontwikkelde mening — deze onwettige beschikkingen eveneens, zij het uit een geheel ander motief, worden ingetrokken; slechts behoefde dan nog te worden onderzocht, of de nieuwe beschikkingen wel genomen zijn met de regelmatige medewerking van de Commissie van Voorzitters en derhalve niet — gelijk de eerste — ook onwettig zijn.

Een keuze uit deze beide mogelijkheden heeft iets aantrekkelijks, daar zij de gelegenheid biedt het door artikel 78 opgeworpen probleem te omzeilen; wij geloven evenwel niet, dat deze oplossing in aanmerking komt.

Immers, indien men aanneemt, dat de Vergadering zelf bevoegd was de vergelijkende tabel van rangen en functies vast te stellen, dan is deze vaststelling eenvoudig een maatregel van inwendige orde, welke nauw verband houdt met de organisatie der diensten; zij zou niet van statutaire aard zijn; in deze gedachtengang is de enige algemeen verbindende handeling, welke aan de integratie van het personeel voorafgaat, de vaststelling door de Commissie van Voorzitters van de tabel van de rangen en daarbij behorende bezoldigingen. Wanneer deze tabel derhalve eenmaal is opgesteld door het buiten de Vergadering staande gezag, hetwelk door de

Commissie van Voorzitters wordt gevormd, is de Vergadering, als Instelling, vrijelijk bevoegd tot de individuele benoemingen over te gaan: hebben deze plaatsgehad, dan scheppen zij rechten ten behoeve van hen waarop zij betrekking hebben, behoudens latere wijzigingen in de tabel houdende de rangen en de bezoldigingen.

Hier zien wij duidelijk het fundamentele onderscheid tussen de regels van statutaire aard en de regels voor de organisatie der diensten.

Het enkele begrip Statuut houdt reeds in, dat de op regelmatige wijze benoemde ambtenaar — of „met een ambt beklede" („investi") volgens een aan de Franse doctrine ontleende term, waarmede de onderscheiding beoogd wordt tussen de eenzijdige statutaire rechtsverhouding en de contractuele — titularis (men spreekt soms zelfs van „eigenaar") is van zijn rang, welke hem slechts ontnomen kan worden in de gevallen in het Statuut voorzien. Het huidige Statuut schijnt op dit punt met deze beginselen overeen te stemmen, gelijk in het bijzonder blijkt uit artikel 59, waar gesproken wordt van „aanstelling in vaste dienst in een bepaalde rang, welke behoort tot een categorie of een bijzondere groep", als bedoeld in het Statuut. Indien derhalve de vergelijkende tabel van rangen en functies wijziging ondergaat, kan deze wijziging slechts zonder terugwerkende kracht op de in functie zijnde ambtenaren voor de toekomst worden toegepast, dat wil dus zeggen bij een latere bevordering; deze wijziging kan in dat geval worden toegepast, daar het Personeelsstatuut van de Gemeenschap niet, gelijk bijv. in Frankrijk en Engeland, berust op onderscheiding tussen rang en functie, doch deze integendeel rechtens met elkaar verbindt; wijziging van de vergelijkende tabel kan evenwel niet leiden tot een verlaging van rang met onmiddellijke ingang, minder nog met terugwerkende kracht. Iedere hiervan afwijkende interpretatie ware een ontkenning van het begrip statuut zelf.

Om deze redenen komt ons het volgende alternatief als het juiste voor:

— óf de Vergadering was bevoegd zelf de samenhang tussen functies en rangen te bepalen voor welke laatste de Commissie van Voorzitters een schaal had vastgesteld; na dit gedaan te hebben en vervolgens — krachtens deze opvatting met recht — overgegaan te

zijn tot de individuele rangindeling der ambtenaren door hen aan te stellen in een bepaalde rang met een bepaalde bezoldigingstrap, had de Vergadering haar bevoegdheid uitgeput en miste zij het recht op deze individuele beschikkingen terug te komen ter uitvoering van een nieuwe indeling der functies, waarbij de eerste indeling wordt gewijzigd;

— óf de Vergadering bezat deze bevoegdheid niet alléén en deelde die met de Commissie van Voorzitters. In dit geval waren de individuele beschikkingen onwettig en konden mitsdien worden ingetrokken.

Op deze grond menen wij, dat U gehouden zijt U uit te spreken over artikel 78 van het Verdrag.

Wij kunnen in gemoede geen vrijheid vinden U andermaal de tekst van artikel 78 te doen horen; deze tekst is U volledig bekend en, hoewel deze bepaling bij haar toepassing enkele moeilijkheden biedt, is zij anderzijds niet zo onduidelijk, als men wel heeft beweerd: duisternis is trouwens — gelijk in de oorlog ter zee — somtijds van kunstmatige aard .....

Deze bepaling dient uiteraard gezien te worden in het algemene institutionele kader van het Verdrag.

Het Verdrag berust op een overdracht van soevereine rechten door de deelnemende Staten aan supranationale Instellingen met het oog op een scherp omlijnd doel, namelijk de werking van een gemeenschappelijke markt voor kolen en staal. Het rechtsbeginsel, hetwelk aan het Verdrag ten grondslag ligt, is dat van een beperkte bevoegdheid. De Gemeenschap is een publiekrechtelijke rechtspersoon en zij „bezit daartoe de handelingsbevoegdheid die nodig is voor het uitoefenen van haar taak en voor het bereiken van haar doelstellingen" (artikel 6) en deze alléén: wij zien hier de toepassing van het in het publiekrecht bekende specialiteitsbeginsel. De wijze, waarop zij haar taak uitoefent, en de omschrijving der te bereiken doelstellingen, zijn in het Verdrag nauwkeurig vastgelegd.

Voorts bepaalt hetzelfde artikel: „De Gemeenschap wordt vertegenwoordigd door haar Instellingen, elk in het kader van haar

bevoegdheden". Deze competenties zijn met zorg gedefinieerd in die Verdragsbepalingen, waarbij bevoegdheden worden toegekend en het beginsel der beperkte competentie (hetgeen juist de „compétence d'attribution" wordt genoemd) wordt voor iedere Instelling afzonderlijk geproclameerd: zo is volgens artikel 8 de Hoge Autoriteit „ermede belast de in dit Verdrag vervatte doelstellingen, overeenkomstig de bepalingen daarvan te verwezenlijken". Artikel 20 bepaalt, dat de Vergadering „het toezicht uitoefent, waartoe haar de bevoegdheid bij dit Verdrag is verleend". Krachtens artikel 26 „oefent de Raad zijn bevoegdheden uit in die gevallen en op de wijze, in dit Verdrag voorzien". En ten aanzien van het Hof tenslotte bepaalt artikel 31, dat het „de eerbiediging verzekert van het recht bij de uitlegging en de toepassing van dit Verdrag en deszelfs uitvoeringsvoorschriften."

Het betreft hier onmiskenbaar een wezenlijk aspect van het Verdrag. De deelnemende Staten hebben de afstand van een deel hunner soevereine rechten slechts aanvaard ten behoeve van Instellingen, die in strikt bepaalde gevallen functioneren, welke op zich zelf genoegzaam moeten zijn voor de bereiking der doelstellingen.

Geen enkele Instelling kan derhalve andere bevoegdheden uitoefenen dan die, welke haar in het Verdrag zijn toegekend, zulks zomin jegens de andere Instellingen als jegens derden, Staten of particulieren. Anderzijds is iedere Instelling binnen het kader harer bevoegdheden volstrekt autonoom en onttrokken aan de zeggenschap van een andere Instelling: zij oefent haar bevoegdheden op eigen initiatief en rechtstreeks uit in de gevallen bij het Verdrag voorzien, waarbij het Hof krachtens de artikelen 33 en 38 optreedt als regelend orgaan voor de verschillende competenties.

Op het financiële plan kon deze bevoegdheid uiteraard echter niet absoluut zijn, daar geen enkele Instelling — ook al ware zij supranationaal — vrijgesteld kan zijn van de noodzaak zich aan een zekere controle op dit gebied te onderwerpen. Vandaar artikel 78, waarbij een financiële controle wordt ingesteld en opgedragen aan een financiële commissaris, welke enerzijds betrekking heeft op de gedane uitgaven en anderzijds op de comptabiliteit, en een begrotingscontrole, die zich richt op de samenstelling der begroting van uitgaven (immers aan een begroting der ont-

vangsten bestaat geen behoefte, waarmede de noodzaak van een begrotingsevenwicht vervalt). Daarom wordt met artikel 78 een tweevoudig compromis beoogd:

1° Wat de vorm betreft wordt ernaar gestreefd het beginsel van de autonomie der Instellingen in harmonie te brengen met de eenheid der Gemeenschap, welke alleen rechtspersoonlijkheid bezit; dit is het stelsel van begrotingen, welke iedere Instelling voor zich opstelt, doch die in één algemene begroting worden samengevat.

2° Materieel wordt getracht de noodzaak van een doelmatige financiële en budgettaire controle in evenwicht te brengen met het aan elk der Instellingen toekomende recht — welk recht een sequeel van het autonomie-beginsel is — om organisatie en werking van de eigen diensten vrijelijk te organiseren.

Wanneer wij ons bepalen tot de voorafgaande budgettaire controle, welke betrekking heeft op de begroting der uitgaven, dan zien wij, dat de bedoelde harmonie op tweeërlei wijze wordt verzekerd:

a) Eerstens door de bevoegdheid aan de Commissie van Voorzitters toegekend om de algemene begroting, welke de vier afzonderlijke begrotingen omvat, „vast te stellen": de term „vaststellen" welke minder ver gaat dan bijv. „goedkeuren", doch verder dan termen als „afkondigen" of „ten uitvoer leggen" houdt stellig een controlebevoegdheid in; deze vindt haar sanctie in een andere bevoegdheid, namelijk om „die vaststelling te weigeren". De keuze van een dergelijk woord verraadt duidelijk het streven om de noodzaak ener administratieve autonomie in evenwicht te brengen met die andere, niet minder gewichtige, noodzaak van een controle op de uitgaven, welk toezicht wordt uitgeoefend door een gezag, dat weliswaar buiten de Instelling staat, doch door zijn enkele samenstelling als een emanatie van de Gemeenschap moet worden beschouwd.

b) Deze bevoegdheid echter, welke haar plaats vindt in de laatste fase van de voorbereiding der begroting, scheen — en terecht — op zich zelf ten enenmale onvoldoende om een ook maar enigermate doeltreffende budgettaire controle te verzekeren. Dit valt gemakkelijk in te zien; immers, deze begroting der uitgaven

omvat slechts administratieve uitgaven, waarvan het overgrote deel personeelsuitgaven zijn, welke op een nationale begroting bijna uitsluitend het karakter zouden vertonen van verplichte uitgaven, dat wil zeggen uitgaven, die slechts de uitdrukking in cijfers zijn van reeds bestaande rechten. Gelijk bekend is echter de enige doeltreffende controle op dit gebied de preventieve, welke in hoofdzaak raakt de vaststelling der personeelssterkte, van de salarissen en de andere geldelijke toelagen. Om deze reden werd de Commissie van Voorzitters belast met de prealabele vaststelling van het aantal ambtenaren, de bezoldigingsschalen, de vergoedingen en pensioenen, alsmede van de buitengewone uitgaven, kortom van alle wezenlijke administratieve uitgaven. Uiteraard dient ook deze bevoegdheid uitgeoefend te worden op een wijze, welke verenigbaar is met de autonomie der Instellingen in de door ons aangeduide zin.

Gelet op deze overwegingen — welke naar onze mening duidelijk volgen zowel uit artikel 78 als de institutionele bepalingen van het Verdrag en met name uit artikel 6 — schijnt de oplossing voor de moeilijkheden, welke dit proces weerspiegelt, gemakkelijk te vinden.

Deze overwegingen leiden er allereerst toe, dat twee opvattingen worden geëlimineerd, welke respectievelijk rechtens en feitelijk de bevoegdheden van de Commissie van Voorzitters miskennen.

A) De eerste werd met evenveel overtuiging als talent ontwikkeld door de rapporteur van de Commissie voor de Comptabiliteit en de Administratie van de Gemeenschappelijke Vergadering en door Prof. de Soto voor een groot deel in zijn nota weergegeven. Zij ontkent, dat de Commissie van Voorzitters enige beschikkings- of controlebevoegdheid zou hebben ten aanzien van de uitgaven der Gemeenschappelijke Vergadering en beroept zich daartoe op de „soevereiniteit" dezer parlementaire Vergadering.

Wij zullen niet lang bij deze opvatting stilstaan, niet alleen daar zij in strijd is met de fundamentele bepalingen van het Verdrag, waaraan wij zoëven herinnerden, doch tevens daar zij later door de rapporteur niet in deze absolute vorm werd gehandhaafd. Zijn dwaling komt ons inziens — andermaal — voort uit een onjuist gebruik van het woord „soevereiniteit", hetwelk in onze dagen veel

misverstand heeft gewekt en onheil veroorzaakt. Indien er in het Verdrag iemand soeverein is, dan is het de Gemeenschap en zij alleen — aangenomen al, dat men het over dit begrip eens is — maar de Vergadering is niet soevereiner dan de andere Instellingen: zij is dit — gelijk deze — slechts in de mate, waarin zij de in het Verdrag toegekende competenties moet uitoefenen, en de beschikkingsbevoegdheid neemt daaronder slechts een uiterst bescheiden plaats in: men moge dit stelsel betreuren, de rechter kan niet anders doen dan het constateren. Voor de vervulling van haar taak, namelijk het houden van toezicht op de executieve en het medewerken aan de verdere ontwikkeling van de Gemeenschap, heeft de Vergadering trouwens gelukkig andere middelen weten te vinden dan de uitoefening van beschikkingsbevoegdheid. Het is om deze reden, dat wij voor de Instellingen de voorkeur geven aan de term „autonomie" boven „soevereiniteit".

Bij lezing van dit rapport blijkt duidelijk, dat het streven van de auteur erop gericht is — daarmede stellig ook het gevoelen van zijn collega's vertolkende — de vrijheid van handelen der Vergadering te bewaren bij „de opbouw der diensten welke deze nodig acht om zich behoorlijk van de haar toekomende controlebevoegdheden te kunnen kwijten"; een weinig verder van de Commissie van Voorzitters sprekende zegt hij: „deze Commissie kan zeker niet optreden, want dit zou de Vergadering belemmeren bij de opbouw der diensten welke zij nodig acht". Wij zullen zo dadelijk zien, dat de vrijheid der Instellingen op dit punt inderdaad dient te worden erkend.

B) De andere opvatting, welke ons inziens dient te worden verworpen, is die, welke een uitputtende strekking toekent aan de tussenzin in artikel 78, 3e lid, 2e alinea, „Het aantal functionarissen, de schalen voor salarissen, vergoedingen en pensioenen, voor zover, niet vastgesteld op grond van een andere bepaling van het Verdrag of van de uitvoeringsvoorschriften, evenals de buitengewone uitgaven, worden echter van tevoren vastgesteld door een Commissie . . ."

De mening is verdedigd, dat de „uitvoeringsvoorschriften", waarvan hier gesproken wordt, met name betrekking hadden op „het Intern Reglement" van de Vergadering (artikel 25), het „Intern Reglement" van de Raad (artikel 30), het Algemeen Reglement van

Organisatie opgesteld door de Hoge Autoriteit (artikel 16) en op het Reglement, hetwelk het Hof van Justitie bevoegd is vast te stellen ter bepaling van de status van zijn personeel (artikel 16 van het Protocol betreffende het Statuut van het Hof van Justitie). Met toepassing van deze verschillende teksten zou elk der vier Instellingen de bevoegdheid bezitten op soevereine wijze de status van zijn personeel te bepalen, ook voor zover deze statutaire regels betrekking hebben op de onderwerpen, genoemd in artikel 78, 3e lid, 2e alinea, te weten de personeelssterkte, de bezoldigingsschalen en de pensioenen. Slechts ingeval een der Instellingen haar rechten ten deze niet, of niet geheel, zou hebben uitgeoefend, zou de Commissie van Voorzitters weer bevoegd worden. Artikel 78 (en ook niet de bepalingen van het 3e lid, 2e alinea) zou uiteindelijk niet mogen worden beschouwd als een negatie van het beginsel van de autonomie der Instellingen en de Commissie van Voorzitters zou slechts een coördinerende taak hebben.

Wij delen deze opvatting niet. Wij menen — en verenigen ons op dit punt geheel met de heer de Soto — dat het bedoelde zinsgedeelte slechts gezien moet worden als een veiligheidsclausule. Immers het is duidelijk, dat, ingeval een bijzondere bepaling van het Verdrag (of van een ter uitvoering daarvan gegeven voorschrift, daartoe bij delegatie aangewezen) aan een ander gezag dan de Commissie van Voorzitters de bevoegdheid zou hebben toegekend tot vaststelling van de personeelssterkte of de wedden van bepaalde ambtenaren, deze bijzondere bepaling aan de algemene regel van artikel 78 zou hebben gederogeerd. Maar dan kan er dus juist alleen van een bijzondere bepaling sprake zijn. Dit zou wellicht het geval kunnen zijn met de toegevoegde rapporteurs, indien hun statuut — hetwelk door de Raad op voorstel van het Hof wordt bepaald (artikel 16 van het Statuut van het Hof van Justitie) — een bepaling zou bevatten waarbij de Raad bevoegd wordt verklaard hun wedde vast te stellen: daar de beschikking ten deze genomen moet worden door een andere Instelling dan die in welker dienst de betrokkenen staan, is de in artikel 78 bedoelde controle aanwezig; hier werkt „de uitzondering op de uitzondering"; in dit geval bestaat geen behoefte meer aan tussenkomst van het buitenstaand gezag, hetwelk door de Commissie van Voorzitters wordt gevormd.

Gelijke oplossing geeft het Verdrag zelf in het verwante geval van de leden der Hoge Autoriteit, de rechters, de advocaten-

generaal en de griffier, wier financiële status door de Raad krachtens een bijzondere Verdragsbepaling (artikel 29) wordt vastgesteld. Bovendien bepaalt artikel 15 van het Statuut van het Hof, dat „het salaris, de vergoedingen en het pensioen van de griffier worden vastgesteld door de Raad op voorstel van de Commissie, bedoeld in het derde lid van artikel 78 van het Verdrag" (namelijk de Commissie van Voorzitters), waaruit wel blijkt, dat ook in een geval, waarin — gezien het bijzondere gewicht der betreffende functies — de competentie aan de Raad werd toevertrouwd, het niettemin nuttig werd geacht de Commissie van Voorzitters te betrekken bij de vaststelling van het financiële statuut der titularissen: mag nu worden aangenomen, dat in alle andere gevallen, waarin de garantie van een beslissing door een ander gezag niet gegeven is, het van de enkele wil der Instellingen zou afhangen om aan het toezicht van de Commissie van Voorzitters te ontsnappen? Dit schijnt ons niet wel houdbaar.

Wij komen dus tot de conclusie, dat artikel 78 aan de Commissie van Voorzitters zekere beschikkingsbevoegdheid geeft (de tekst is op dit punt volkomen duidelijk), doch dat deze toekenning van bevoegdheid, welke aan het beginsel van de autonomie der Instellingen derogeert — als iedere uitzondering — restrictief moet worden geïnterpreteerd, waarbij voorts rekening gehouden moet worden met de materie geregeld in dit artikel, hetwelk een financiële en budgettaire bepaling is.

Bezien wij nu de gevolgen van deze conclusie.

Het eerste gevolg — weliswaar niet onmisbaar voor de uitspraak in de onderhavige zaak, maar ons inziens nuttig om een volledig beeld van artikel 78 te verkrijgen — is, dat de Commissie van Voorzitters geen eigen bevoegdheid bezit om zelfstandig het Statuut voor de ambtenaren der Gemeenschap vast te stellen. Ter bewering van het tegendeel werd veelal een beroep gedaan op paragraaf 7, 3e lid, der Overeenkomst met betrekking tot de Overgangsbepalingen (het huidige Statuut verwijst daar zelfs uitdrukkelijk naar) luidende als volgt: „in afwachting van het feit, dat de Commissie (dat wil zeggen de Commissie van Voorzitters), voorzien in artikel 78 van het Verdrag, het aantal functionarissen en hun status heeft vastgesteld, wordt het noodzakelijke personeel op arbeidsovereenkomst aangenomen."

Het komt ons echter onmogelijk voor aan te nemen, dat zulk een bepaling van zuiver transitoire aard (zij bevindt zich immers ook in de Overeenkomst met betrekking tot de Overgangsbepalingen) tot gevolg zou kunnen hebben, dat aan de Commissie van Voorzitters de permanente bevoegdheid gegeven wordt, welke het Verdrag haar in artikel 78 — de basisbepaling voor deze materie — niet heeft toegekend, een bevoegdheid welke overigens (gelijk wij reeds zagen) aan de strekking van genoemd artikel vreemd is.

In werkelijkheid beoogt paragraaf 7 van de Overeenkomst — en kon het ook niet anders beogen — dan de Gemeenschap de mogelijkheid tot „starten" te bieden, indien wij deze uitdrukking mogen gebruiken, voordat de procedures welke het Verdrag en met name artikel 78 op financieel terrein voorziet, een rol zouden spelen. Daarom voorziet alinea 2 van paragraaf 7 terugvorderbare voorschotten van de deelnemende Staten, zulks in afwachting dat de heffing zou kunnen worden geïnd; immers, de ontvangsten kunnen volgens artikel 78 slechts worden ingevorderd uit kracht van de algemene begroting, welke door de Commissie van Voorzitters moet worden vastgesteld. Zo behoort ook de vaststelling van de personeelssterkte, hun salarisschalen, vergoedingen en pensioenen tot de bevoegdheid van de Commissie van Voorzitters. Met de 3e alinea van paragraaf 7 der Overeenkomst wordt slechts beoogd de onmiddellijke aanwerving van het nodige personeel mogelijk te maken, zonder de besluiten af te wachten, welke de Commissie van Voorzitters zou moeten nemen in het kader harer bevoegdheden ex artikel 78, lid 3, 2e alinea. Er bestaat een nauwe en zichtbare samenhang tussen deze beide teksten en wanneer paragraaf 7 — op dit punt de woorden van artikel 78 overnemende — zegt: „In afwachting van het feit, dat de Commissie, voorzien in artikel 78 van het Verdrag, het aantal functionarissen en hun status heeft vastgesteld, wordt het noodzakelijke personeel op arbeidsovereenkomst aangenomen", kan hiermede slechts gedoeld worden op de financiële status, gelijk die in artikel 78 wordt omschreven. Noch paragraaf 7 van de Overeenkomst, noch artikel 78 van het Verdrag nemen stelling ten aanzien van de juridische aard der toekomstige verhoudingen tussen de Gemeenschap en haar ambtenaren, of beogen de gereglementeerde publiekrechtelijke status te stellen tegenover het contractuele regime. Het betreft hier — wij herhalen het — voorschriften van zuiver financiële aard.

Het blijkt dus, dat iedere Instelling rechtens vrij is zelf de status harer ambtenaren te bepalen, hetzij in contractuele of andere vorm (het begrip statuut is met de contractsidee niet onverenigbaar, hetgeen de stelsels, bij verschillende internationale organisaties in gebruik, bewijzen); deze vrijheid lijdt echter uitzondering op de punten, welke aan de bevoegdheid der Commissie van Voorzitters is voorbehouden (vaststelling van de personeelssterkte en van de wedden).

In dit verband zij nog opgemerkt, dat de bepaling van artikel 16 van het Protocol van het Hof van Justitie, krachtens welke de status der ambtenaren en beambten dezer Instelling „door het Hof wordt vastgesteld", een toepassing is van de algemene regel en niet een uitzondering, welke impliciet zou derogeren aan een bepaling van algemene en permanente aard, neergelegd in de Overeenkomst met betrekking tot de Overgangsbepalingen!

Uiteraard belet de onafhankelijkheid van iedere Instelling betreffende de opstelling van het Statuut voor haar ambtenaren geenszins, dat de Commissie van Voorzitters een coördinerende taak heeft, want het is ten zeerste gewenst, dat in een Gemeenschap een gemeenschappelijk statuut geldt, te meer wanneer alle Instellingen in dezelfde stad gevestigd zijn — over het in dit opzicht bereikte resultaat kan men zich slechts verheugen —; naar onze overtuiging moet dit statuut evenwel geacht worden vrijelijk door iedere Instelling te zijn aanvaard en van een strikt rechtsstandpunt uit (het beleidsaspect blijft hier buiten beschouwing) ware het ongetwijfeld juister geweest vier afzonderlijke teksten af te kondigen, welke ieder de weinige, noodzakelijk gebleken, verschillen bevatten, in plaats van daartoe naar bijlagen te verwijzen.

Wij staan hier voor de paradoxale situatie, dat de regels, welke de Instelling autonoom mogen bepalen (vrijwel het gehele eigenlijke Statuut), in één tekst zijn neergelegd, welke wordt gezegd „door de Commissie van Voorzitters" te zijn opgesteld, terwijl voor de regeling der punten, ten aanzien waarvan deze Commissie een eigen bevoegdheid heeft, naar bijlagen „door elke Instelling afzonderlijk opgesteld" wordt verwezen (artikel 62). Op zijn minst kan worden gezegd, dat een dergelijke vormgeving voor de niet-ingewijden lichtelijk verwarrend is.

Na aldus te hebben vastgesteld, ten eerste, dat de Commissie van Voorzitters zekere beschikkingsbevoegdheden bezit en ten tweede, dat deze bevoegdheden slechts tot het budgettaire en financiële beperkt blijven en uitgeoefend moeten worden in overeenstemming met de zuiver administratieve bevoegdheden, welke aan de Instellingen bleven voorbehouden, moet thans worden onderzocht onder wiens bevoegdheid nu ieder afzonderlijk deel dezer samengestelde handeling — verricht om de ambtenaren in de door het nieuwe Statuut gevormde kaders te integreren — viel: dit is het kernpunt van het onderhavige geschil.

In zijn voortreffelijk advies, overgelegd door de Vergadering, heeft Prof. de Soto, lid van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid te Straatsburg, een volledige analyse gegeven van de verschillende handelingen, welke nodig zijn om te geraken tot de „integratie" der ambtenaren in de zoëven aangeduide zin. Wij menen niet beter te kunnen doen dan naar deze analyse te verwijzen, welke op een enkel punt nog moet worden aangevuld.

In haar logische, zoal niet chronologische volgorde zijn die handelingen de volgende:

1° Het opstellen van een Statuut voor de ambtenaren houdende de algemene regels voor de aanwerving, bevordering, discipline, pensioenen, enz....;

2° Het inrichten van de dienst naar de eisen van iedere Instelling;

3° Het organiseren van het daartoe nodige kader;

4° Bepaling der rangen en bezoldigingstrappen en eventueel verdeling van het gehele personeel in categorieën (directie, „planning", uitvoering, bijv.);

5° Vaststelling van het bij elke rang en bezoldigingstrap behorende salaris;

6° Omschrijving van de werkzaamheden waaruit elke functie bestaat (de zogenaamde „job-description");

7° Indeling van iedere functie in de salarisschaal, daarbij rekening houdende met de „job-description";

8° Vaststelling van de personeelssterkte, te weten van het aantal functies in eenzelfde rang, wederom rekening houdende met de „job-description";

9° Tenslotte benoeming tot ambtenaar in de zin van het Statuut en individuele inschakeling van elk der ambtenaren in de rangenschaal, daarbij rekening houdende met de hem toevertrouwde functie (gelijk reeds gezegd, vallen deze handelingen ons inziens samen).

Zulk een ontleding heeft stellig iets kunstmatigs in die zin, dat niet voor iedere fase een bijzondere beschikking nodig is, maar zij draagt er niettemin toe bij een duidelijker beeld te verkrijgen van hetgeen door de Commissie van Voorzitters, respectievelijk de Instelling, moet worden gedaan, althans indien men de onderscheiding toepast tussen hetgeen behoort tot de bevoegdheid van het administratief gezag en hetgeen valt onder de budgettaire controle.

Na hetgeen boven is gezegd, *behoeft punt 1* (opstelling van het algemene Personeelsstatuut) geen bespreking meer.

Het 2e punt (het inrichten van de dienst) betreft naar onze mening een competentie, welke aan de Instelling toekomt: dit is een zeer belangrijk punt, waaraan de Vergadering — terecht — veel gewicht toekent, daar hierin de wezenlijke waarborg gezien moet worden van hetgeen wij de autonomie der Instellingen hebben genoemd.

Het 3e punt (organisatie van het kader in overeenstemming met de inrichting der diensten) betreft naar onze mening eveneens een bevoegdheid van de Instelling; het is een sequeel van de sub 2 bedoelde.

Ten aanzien *van punt 4* (tabel van rangen en bezoldigingstrappen, eventueel ook verdeling in categorieën) is de competentie van de Commissie van Voorzitters onmiskenbaar; zij heeft die trouwens uitgeoefend.

Hetzelfde geldt voor *sub 5* (vaststelling van het bij iedere rang en bezoldigingstrap behorende salaris).

Zo komen wij tot de *sub 6 en 7* genoemde handelingen; de heer de Soto heeft het onderscheid daartussen — naar onze mening de sleutel tot het onderhavige vraagstuk — zeer juist belicht: de 6e handeling (opstelling van de „job-description") behoort ons inziens tot de competentie der Instelling, terwijl de 7e (indeling van elke functie in de rangenschaal, aan de hand van de „job-description") tot de bevoegdheden van de Commissie van Voorzitters behoort. Immers, in het eerste geval gaat het om de omschrijving van de taak, waarmede de titularis der functie is belast, hetgeen uitsluitend door de Instelling beoordeeld wordt; in het tweede geval wordt, uitgaande van die omschrijving, begroot „wat het kost" en dit is stellig een budgettaire bevoegdheid; wanneer artikel 78 aan de Commissie van Voorzitters de bevoegdheid geeft „hun salarisschalen" vast te stellen (van de ambtenaren dus) dan betekent dit kennelijk, dat zulks geschiedt rekening houdende met de aard der te bekleden functies, voorts in vergelijking met andere functies en niet krachtens een willekeurig en abstract rooster. Dit is het enige middel, waarmede de Commissie haar toezicht kan uitoefenen en de zogenaamde „harmonisatie" kan bereiken, dat wil zeggen, dat gelijksoortige functies, welke geheel overeenstemmen met gelijke taken bij twee verschillende Instellingen, op gelijke wijze worden ingedeeld. Dit achten wij uiteindelijk de enige oplossing, welke aan de geest en de letter van artikel 78 beantwoordt. Trouwens, in deze zin dient ook artikel 25, 1e alinea, van het Personeelsstatuut der Gemeenschap te worden verstaan, waar het bepaalt: „de lijst der rangen in iedere categorie en in iedere bijzondere groep wordt in overeenstemming met artikel 78 van het Verdrag vastgesteld".

Volledigheidshalve voltooien wij nog in het kort de bespreking der opgesomde punten:

De *onder 8* aangeduide handeling — vaststelling van het aantal posten per rang, altijd nog rekening houdend met de „job-description" — houden wij voor een bevoegdheid van de Commissie van Voorzitters en wel op dezelfde gronden; het is duidelijk, dat de enkele globale vaststelling van de personeelssterkte voor een Instelling in haar geheel — ook al geschiedt zij prealabel

— slechts willekeurig kan zijn en onttrokken aan iedere werkelijke budgettaire controle. In dit geval zou de Commissie nog slechts op het ogenblik, waarop zij geroepen is de begroting „vast te stellen", kunnen overwegen, of zij nog enige controle wil uitoefenen, maar deze zou praktische betekenis missen om de hierboven in de aanvang uiteengezette redenen; bovendien zou dit niet de in artikel 78 bedoelde controle zijn, welke volgens de duidelijke tekst dezer bepaling van prealabele aard moet zijn. Weliswaar moet de controle op de sterkte in iedere rang geschieden met eerbiediging van de organisatie der diensten zoals de betreffende Instelling die nodig achtte; onder voorwendsel van budgettaire controle of besparing mag de werking der diensten niet in feite onmogelijk gemaakt worden, hetgeen een vorm van „détournement de pouvoir" zou opleveren; dit is evenwel een probleem, dat zich bij de financiële controle op alle administraties ter wereld voordoet en dat moet worden opgelost in de geest van een wederzijds begrip, waaraan in deze Gemeenschap niet getwijfeld mag worden: doch deze bevoegdheid ontkennen zou inhouden, dat iedere rationele besparing, wanneer zij nodig zou blijken, onuitvoerbaar is, of — hetgeen nog bedenkelijker is — slechts zou kunnen geschieden in de vorm van globale verlagingen naar verhouding van de omvang der begroting van iedere Instelling, waarbij de onbillijkheid verborgen gaat achter een schijnbare gelijkheid der offers. Wij moeten evenwel vaststellen, dat artikel 25, 2e alinea, van het Statuut op dit punt het tegendeel leert van de opvatting, welke wij hier verdedigen.

De sub 9 genoemde handeling — de individuele integratie — kan uiteraard slechts onder de bevoegdheid der Instelling vallen.

Na deze „ontleding" der verschillende handelingen, met aanwijzing van de daarmede overeenstemmende bevoegdheden, dient nu nog een vraagstuk te worden overdacht, hetwelk Prof. de Soto zeer juist heeft gezien — een delicaat probleem —, namelijk dat van de wijze waarop deze respectieve competenties behoren te worden uitgeoefend. Immers, gelijk gezegd, kan niet worden verlangd, dat elk dezer handelingen in een afzonderlijke beschikking vorm krijgt, terwijl anderzijds niet mag worden vergeten, dat de Commissie van Voorzitters — hoewel met eigen bevoegdheden toegerust — niet een Instelling der Gemeenschap is. Zij oefent haar bevoegdheden uit op het interne plan, maar het is twijfelachtig, of zij beschikkingen kan openbaarmaken of betekenen, welke op

derden toepassing vinden en executoire kracht bezitten: tot heden heeft zij dit althans niet gedaan. Hieruit volgt, dat haar beschikkingen deel moeten uitmaken van algemene of individuele beschikkingen van de Instellingen, welke zij verbinden, en het is slechts „door" deze laatste beschikkingen „heen", dat de wettigheid van de handelingen der Commissie van Voorzitters — gelijk in het onderhavig geding — kan worden besproken. Dit is trouwens ook niet anders mogelijk, daar de enige basis voor een contentieus beroep in deze materie artikel 58 van het Statuut is, hetwelk het Hof slechts bevoegd verklaart om uitspraak te doen in geschillen „tussen de Gemeenschap en een der personen bedoeld in dit Statuut", terwijl volgens artikel 6 van het Verdrag „de Gemeenschap wordt vertegenwoordigd door haar Instellingen", hetgeen de Commissie van Voorzitters niet is.

Om deze redenen stelt Prof. de Soto een zeer ingenieuze formule voor, namelijk die van „advies conform". Hiermede zou de Commissie van Voorzitters de haar ex artikel 78 toekomende bevoegdheden moeten uitoefenen.

Wij geloven echter, dat deze procedure, hoe soepel ook, niet mag worden aanvaard. Immers, door middel van een advies conform wordt slechts een negatief recht uitgeoefend, een vetorecht. Naar ons gevoelen echter dient de Commissie van Voorzitters in de gevallen, waarin zij bevoegd is, haar competentie ten volle uit te oefenen. Wanneer zij bijv. „het aantal ambtenaren" vaststelt, moet zij dit getal positief bepalen en zich niet beperken tot het afwijzen van voorstellen, totdat deze tenslotte met haar wil overeenstemmen. Hetzelfde geldt voor het vraagstuk, waarmede wij ons bezighouden: wanneer de Instellingen haar voorstellen voorleggen inzake de indeling der posten over de verschillende rangen, dan moet zij deze indeling eventueel kunnen wijzigen en zelf een nieuwe tabel opstellen, mits zij slechts niet zonder bewilliging der Instelling de „job-description" wijzigt.

Dit neemt niet weg, dat zij haar eindbeslissing aan de Instellingen officieel moet mededelen, welke dan gehouden zijn zich hieraan te conformeren door het opstellen van een in de bijlagen op te nemen tabel, die alléén tegenover derden geldt.

Indien wij op dit punt echter een bepaald verlangen mochten uitspreken, dan zou het zijn, dat het naar onze mening wenselijk

ware, indien zowel de Commissie van Voorzitters als de Instellingen hier formeler optraden. Zo zou het bijzonder aanbevelenswaardig zijn, dat de Commissie van Voorzitters aan het einde van haar beraadslagingen formele beschikkingen geeft, welke behoorlijk aan de Instellingen betekend worden en onafhankelijk zijn van het proces-verbaal der zitting. De Instellingen zouden dan, zo nodig, in haar eigen beschikkingen naar de aldus door de Commissie van Voorzitters genomen beschikkingen kunnen verwijzen; de eerstgenoemde beschikkingen zouden dan — voor zover van algemeen bindende aard (bijv. de bijlagen tot het Statuut en de daarin opgenomen tabellen) — in het *Publikatieblad van de Gemeenschap* moeten worden openbaar gemaakt, dan wel — bij gebreke daarvan — aangeslagen in de verschillende lokaliteiten, of door enig ander middel van openbaarmaking op regelmatige wijze en officieel ter kennis van het personeel gebracht moeten worden. Op deze wijze komen tot hun recht zowel de werkzaamheden van de Commissie van Voorzitters voor de inwendige organisatie der Gemeenschap, als het nut van een stelsel, hetwelk duidelijk doet zien, welke bevoegdheden door ieder orgaan worden uitgeoefend. Op deze wijze zou tevens de door Prof. de Soto opgeworpen vraag inzake het contentieus beroep een bevredigend antwoord vinden, daar uitsluitend de beschikkingen der Instellingen voor beroep vatbaar zouden zijn, hetgeen uiteraard onverkort laat het recht van partijen de wettigheid dezer beschikkingen in al haar onderdelen te doen onderzoeken, daaronder begrepen die, welke van de Commissie van Voorzitters afkomstig zouden zijn.

Wij komen tot de eindconclusie, dat de Besluiten van 12 december 1955 onwettig waren, daar zij werden genomen voordat de Commissie van Voorzitters haar bevoegdheid had uitgeoefend nopens het bereiken van overeenstemming tussen functies en rangen en dat deze Besluiten mitsdien konden worden ingetrokken.

Nog dient te worden onderzocht, of de nieuwe beschikkingen van de Vergadering regelmatig zijn, met het oog op het prealabele optreden van de Commissie van Voorzitters. Op dit punt blijkt uit de gezamenlijke besluiten van de Commissie van Voorzitters, welke in de loop van 1956 werden genomen, dat zij, na de opstelling van een harmonisatie-tabel (het werk van de Commissie Delvaux) te hebben uitgelokt, deze tabel heeft overgenomen, al ware het slechts door vast te stellen, dat de Instellingen zich daarmede

akkoord hadden verklaard. Deze tabel werd nimmer formeel goedgekeurd, daar de Commissie van Voorzitters er vóór alles naar streefde — en terecht — een akkoord tussen de Instellingen te bereiken en voorts daar verschillende vragen open bleven. Niettemin neemt men nu en dan bij de Commissie van Voorzitters tekenen waar, die erop wijzen, dat zij een eigen beschikkingsbevoegdheid wil uitoefenen: zo lezen wij bijv. in het proces van de 19e zitting van 15 juni 1956: „... 3° Wat het Hof van Justitie betreft stemt de Commissie van Voorzitters ermede in, dat de Administrateur wordt ingedeeld in rang 3 met de titel van Administrateur van het Hof van Justitie en met de functie van adjunct-directeur." In ieder geval is niet betwist, dat de nieuwe indeling der vijf eisers — welke zij overigens niet hebben aanvaard — beantwoordde aan dat deel van de harmonisatie-tabel ten aanzien waarvan overeenstemming was bereikt en dat door de Commissie van Voorzitters was goedgekeurd.

Op deze gronden concluderen wij

— tot verwerping van het beroep N° 7-56 en tot veroordeling van eisers in de proceskosten.

III — BEROEPEN TOT SCHADEVERGOEDING (Beroepen Nos. 3 t/m 7-57)

Ook hier doen zich enerzijds vragen voor, rakende de ontvankelijkheid en anderzijds problemen van materieel-rechtelijke aard.

Wat de ontvankelijkheid betreft, heeft de Vergadering een middel van niet-ontvankelijkheid opgeworpen ontleend aan het feit, dat de beroepen tot schadevergoeding subsidiair zijn ingesteld met betrekking tot een enkelvoudig beroep tot nietigverklaring, dat zij met dit laatste strijdig zouden zijn en uitgaan van de verwerping van bedoeld beroep. Dit zou een onjuiste wijze van procederen zijn.

Wij kunnen dit niet inzien. Het komt dikwijls voor, dat partijen genoopt zijn verschillende procedures aan te vangen, hetzij voor dezelfde rechter, hetzij voor een andere; niets verzet zich hiertegen, mits het autonome rechtsvorderingen betreft, welke op verschillende gebieden van het recht gelegen zijn, en de beroepen tevens een andere juridische oorzaak hebben. Zo is het volkomen normaal,

dat ambtenaren bijv. de vernietiging verzoeken van hen rakende administratieve beschikkingen en voorts vergoeding vorderen der schade, welke zij door toedoen der administratie menen te hebben geleden. In zodanig geval kan het voorkomen, dat de vernietiging door haar terugwerkende kracht en de verplichting tot een „restitutio in integrum" maakt dat de vordering tot schadevergoeding haar object verliest, maar dit gevolg is aan alle „subsidiaire" vorderingen eigen. Het feit, dat in casu de subsidiaire vorderingen bij afzonderlijke beroepen werden ingesteld, wordt verklaard door het juridische onderscheid tussen de actie tot schadevergoeding en het beroep tot nietigverklaring.

Gezien de uitvoerige uiteenzettingen, waartoe wij ons geroepen achtten inzake het beroep tot nietigverklaring, en de uitnemende pleidooien gisteren voor Uw Hof gehouden, zullen wij ten aanzien van de zaak ten principale kort zijn.

Gelijk in iedere vordering tot schadevergoeding rijzen ook hier drie vragen: 1° bestaat er een aansprakelijkheid, welke de verplichting tot vergoeding van schade medebrengt? 2° zo ja, is er schade geleden? 3° zo ja, hoeveel beloopt die schade?

A) De aansprakelijkheid. — Eisers hebben niet nader aangegeven op welke wettige grond zij hun vorderingen tot schadevergoeding doen steunen. Zij verwezen slechts naar artikel 34, 7e alinea, van het Personeelsstatuut van de Gemeenschap, waar zekere geldelijke uitkeringen worden voorzien aan ambtenaren, die op wachtgeld worden gesteld als gevolg van de opheffing van bepaalde posten. Deze bepaling vindt uiteraard niet zonder meer toepassing op het onderhavige geval: zij zou naar onze mening — en zo schijnen eisers haar eveneens op te vatten, wanneer zij van „analogie" spreken — slechts kunnen dienen als waarderingsfactor voor de door de betrokkenen geleden schade, aangenomen, dat zij getroffen werden door een onrechtmatige verbreking van de tussen hen en de Administratie bestaande band. Op artikel 40 werd niet uitdrukkelijk beroep gedaan.

Doch, indien de wettelijke basis der beroepen al niet nauwkeurig werd omschreven, het juridisch gebied, waarop zij gelegen zijn, is — met name sinds de pleidooien — voldoende duidelijk geworden.

Wij onderscheiden zelfs *twee* juridische terreinen: dat van de contractbreuk en dat van de onrechtmatige daad. Immers, de raadsman van eisers heeft gesproken zowel van de „onrechtmatige verbreking" van de band tussen de ambtenaren en de Administratie, als van de „arglist", de „overhaasting" en het „gemis aan zorgvuldigheid", waaraan de Administratie zich jegens eisers zou hebben schuldig gemaakt: dit zijn inderdaad constitutieve elementen ener onrechtmatige gedraging, welke de aansprakelijkheid der Gemeenschap medebrengt krachtens artikel 40, welke bepaling het gemene recht van het Verdrag voor de quasi-delictuele aansprakelijkheid bevat.

a) Een contractuele aansprakelijkheid kan niet worden aangenomen. Immers de beweerde verbreking van de bestaande band kan slechts zijn die, welke in juli of oktober 1956 plaatsvond. Op dat tijdstip was er echter — gelijk wij zagen — geen sprake van de verbreking van een contractuele band: het betrof een eenzijdige beschikking nopens de integratie der ambtenaren in het nieuwe Statuut, waarbij de Vergadering de rangindeling wijzigde, gelijk die door de Besluiten van 12 december 1955 was tot stand gekomen. Het contract werd opnieuw van kracht verklaard, terwijl de eerste beschikking (namelijk de beschikking waarvan eisers menen, dat zij te hunnen behoeve rechten in het leven had geroepen) de werking van het contract op 31 december 1955 deed eindigen: onder deze omstandigheden kan niet van contractbreuk worden gesproken; bovendien zijn de geldelijke uitkeringen, sedert 1 januari 1956 aan eisers gedaan, aanmerkelijk hoger dan het bedrag der schadeloosstellingen verschuldigd bij beëindiging der dienstbetrekking, gelijk die in het contract waren voorzien. Tenslotte zij nog opgemerkt, dat de in het vonnis Kergall neergelegde rechtspraak hier geen toepassing kan vinden, daar de Administratie niet heeft geweigerd nieuwe contracten aan te gaan en evenmin om eisers — in strijd met hun pre-statutaire „aanspraken" — tot het Statuut toe te laten.

b) de enige rechtsgrond is die van de dienstfout, ontleend aan artikel 40. Maar welke fout?

Wij zien geen constitutieve elementen voor zodanige fout in die gedragingen van de Vergadering, welke op de beschikking van juli-oktober 1956 betrekking hebben, althans indien

men die beschikking als wettig beschouwt. Wij hebben echter zojuist betoogd, dat zij wettig was, enerzijds nu daarbij de Besluiten van december 1955 wettig konden worden ingetrokken en anderzijds, daar zij zelve genomen werd conform de door de Commissie van Voorzitters vastgestelde rangindeling, althans voor zover het de door eisers bekleede posten betreft. Inderdaad kan de administratie somtijds aansprakelijk zijn voor de gevolgen ener wettig genomen beschikking, doch de aansprakelijkheid is, alsdan, niet het gevolg van een onrechtmatige daad.

Deze vraag speelt daarentegen in volle omvang voor de Besluiten van december 1955, welke wij U voorstelden onwettig te verklaren.

Wij menen, dat zodanige fout — het zij zonder enig voorbehoud gezegd — aanwezig is; wij kwalificeren die fout niet als „ernstig", „zwaar", of „onvergeeflijk", welke termen in de rechtstaal een strekking hebben die met de feiten van het onderhavige geval ten enenmale niet in overeenstemming is. Noch van arglist, noch van opzettelijke benadeling was sprake, integendeel. Bovendien is — gelijk wij zagen — de rechtsdwaling, waarop de beschikking berust, alleszins vergeeflijk en de Vergadering heeft bij haar rechtsopvatting steeds volhard. De werkelijke fout ligt elders.

In feite is zij gelegen in een algemene houding, welke de raadsman van eisers heeft gekenmerkt — in termen waarmede wij ditmaal instemmen — als „overhaast" en „onzorgvuldig". Verantwoordelijk voor deze overhaasting waren ongetwijfeld de Vergadering, die, als beraadslagend orgaan, reeds sinds geruime tijd de inwerkingtreding van het Statuut heeft verhaast en eveneens de eisers, die stellig in dezelfde richting ageerden.

Dit vermindert echter niet de aansprakelijkheid van de Instelling als zodanig. Immers, twee houdingen waren mogelijk: óf, gesterkt door hetgeen zij haar recht achtte, nam de Vergadering — op het ogenblik dat zij daartoe gunstig oordeelde en zonder verder te wachten — alléén de beschikkingen betreffende haar ambtenaren en deed zij — in haar gedachtengang consequent — haar eigen Statuut in werking treden; óf (en dit ware kennelijk de juiste houding geweest) zij verklaarde vrijwillig — onder voorbehoud

harer autonome bevoegdheden tot de indeling der posten en conform het door haar ingenomen rechtsstandpunt — te willen deelnemen aan de harmonisatie-werkzaamheden te zamen met de andere Instellingen en onder auspiciën van de Commissie van Voorzitters. Wij noemden dit de juiste houding, daar deze alléén met de idee ener Gemeenschap overeenstemt, indien men althans deze idee ziet als een levende werkelijkheid en niet slechts als het abstract juridisch begrip van artikel 6 van het Verdrag; dit is hetgeen de Voorzitter van de Vergadering nadien zeer wel heeft begrepen. Maar dan is het ook duidelijk, dat de individuele toepassing niet mocht plaatsvinden, zolang men de harmonisatie niet had voltooid of althans getracht had te voltooien: door anders te handelen moest men zich wel in een impasse begeven.

Wij zijn van oordeel, dat de Vergadering „een dienstfout" heeft begaan, welke haar aansprakelijkheid in de zin van artikel 40 van het Verdrag medebrengt.

B) Vergoeding der schade. — Het betreft hier de vraag in hoeverre de begane fout aan eisers een schade heeft toegebracht, waarvan zij vergoeding kunnen vorderen.

Allereerst zij opgemerkt, dat de gevolgen van de beschikking van juli-oktober 1956 niet als schade kunnen worden beschouwd, waarvoor vergoeding verschuldigd is (indien Gij deze beschikking althans, met ons, wettig oordeelt), te weten de gevolgen voor de betrokkenen van hun terugzetting uit hoofde der nieuwe indeling (welke zij overigens niet hebben aanvaard). Niemand kan aanspraak maken op de handhaving ener positie, welker onwettigheid op regelmatige wijze werd vastgesteld, en evenmin op een geldelijke vergoeding wegens het verlies van mogelijke toekomstige voordelen aan een zodanige positie verbonden: dit zou de bevestiging betekenen van verkregen rechten, welke uit de aanvankelijke, onwettige beschikking voortvloeien, terwijl zodanige rechten juist niet bestonden, daar de beschikking onwettig was. Op dit punt schijnt ons geen twijfel mogelijk.

De enige vraag, welke hier bespreking behoeft, is die, of de Administratie wellicht een regeling voor het verleden had kunnen treffen, namelijk door tot terugbetaling over te gaan van het verschil tussen de wedden, vastgesteld bij de nieuwe indeling en die

welke in feite genoten zijn uit hoofde van de eerste beschikking. In dit geval ware er aanleiding geweest deze terugbetalingen te compenseren met de toe te kennen schadeloosstelling wegens begane dienstfout. Deze vraag rijst evenwel niet, nu de Administratie niet aldus heeft gehandeld, doch krachtens de nieuwe — door eisers afgewezen — rangindeling hen niet vast heeft aangesteld en het contract op hen wederom van toepassing heeft verklaard, zonder enige opdracht tot terugbetaling te geven.

Volgt uit het voorgaande, dat eisers geen enkele schade geleden hebben, welke voor vergoeding in aanmerking komt? Dit geloven wij niet. Het staat vast, dat door de hierboven omschreven houding van de Vergadering — waarop wij thans niet nader behoeven terug te komen — in het leven van eisers een zekere onrust werd teweeggebracht. Gezien het feitelijk verloop van deze gehele zaak, menen wij, dat daarin een schade te zien valt, welke moeilijk geschat kan worden, doch die niettemin zeker geleden is.

C) De omvang der schade. — Rekening houdende met alle maatregelen welke de Vergadering ten opzichte van eisers genomen heeft, moet worden gezegd, dat de schade, voor zover van stoffelijke aard, een ruime vergoeding heeft gevonden. Het is voldoende eraan te herinneren, dat niet alleen geen enkele restitutie van hen werd geëist, doch dat, 1° eisers bij wijze van compenserende schadeloosstelling voor de duur van twee jaren de handhaving van hun financiële positie, welke zij aan hun eerste indeling ontleenden, werd aangeboden; 2° ondanks het feit, dat zij dit aanbod, alsmede de herleving van het contract weigerden, dit laatste tot 31 december 1956 werd verlengd; 3° eisers, uit hoofde van het door de Administratie verleende uitstel, nog heden de voordelen genieten, verbonden aan hun status, zoals die uit de Besluiten van 12 december 1955 voortvloeide. Hieraan moge nog worden toegevoegd, dat zelfs geen begin van bewijs is bijgebracht, noch voor het bestaan, noch voor de betekenis van „aanbiedingen", welke aan eisers van elders zouden zijn gedaan en die zij zouden hebben moeten afslaan, daar zij rechtens aanspraak meenden te mogen maken op een voor hen gunstiger rangindeling.

Anderzijds zijn wij echter van oordeel, dat deze zaak een morele factor bevat, welks gevolgen niet geheel worden gecompenseerd door de materiële voordelen — hoe aanzienlijk ook — die de

Vergadering aan eisers heeft toegekend. Het komt ons voor, dat het Hof zelf een sanctie behoort te stellen op de houding door de Vergadering aangenomen en dat met een arrest — hoe ook gemotiveerd — waarbij de beroepen worden verworpen, dit doel niet geheel zou worden bereikt. Om deze redenen menen wij — in aansluiting aan een veelal in onze zes landen gevolgde rechtspraak — dat het Hof de Vergadering moet veroordelen tot een symbolische schadevergoeding ten belope van één frank.

Wij concluderen in de beroepen Nos. 3 t/m 7-57:

— **dat de Vergadering zal worden veroordeeld aan ieder der eisers een schadevergoeding te betalen van één frank;**

— **dat de beroepen voor het overige zullen worden verworpen;**

— **dat de Gemeenschappelijke Vergadering alle proceskosten zal dragen.**